Série nº A. Nº 67.

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCES POLITIQUES

# ÉTUDE DU SYSTÈME DES IMPOTS LOCAUX EN ALSACE ET EN LORRAINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
PRÉSENTÉE ET SOUTENUE
PAR

Georges-Robert MAHL

JURY DE LA THESE

*Président :*
M. LAUFENBURGER, professeur

*Suffragants :*
MM. DELPECH, professeur
SAINT-GERMÈS, professeur

STRASBOURG
LIBRAIRIE DE LA MÉSANGE
18, RUE DE LA MÉSANGE, 18

1933

# ÉTUDE DU SYSTÈME

DES

# IMPOTS LOCAUX

EN ALSACE ET EN LORRAINE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Série nº A. Nº 67.

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCES POLITIQUES

# ÉTUDE DU SYSTÈME DES IMPOTS LOCAUX EN ALSACE ET EN LORRAINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
PRÉSENTÉE ET SOUTENUE
PAR

Georges-Robert MAHL

JURY DE LA THESE

*Président :*
M. LAUFENBURGER, professeur

*Suffragants :*
MM. DELPECH, professeur
SAINT-GERMÈS, professeur

STRASBOURG
LIBRAIRIE DE LA MÉSANGE
18, RUE DE LA MÉSANGE, 18

1933

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

*Avant de présenter cet ouvrage au lecteur, nous tenons à remercier tous ceux qui ont bien voulu nous guider de leurs avis dans l'étude si complexe des impôts locaux. Nous devons une reconnaissance particulière à M. Henry Laufenburger, professeur d'économie politique à la Faculté de droit de Strasbourg, notre président de thèse, qui nous a suggéré le sujet même de cette étude et nous a assisté souvent de ses conseils avertis. Le travail de documentation nous a été considérablement facilité par MM. Eschbach, président du Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine et Nominé, député et conseiller général, maire de Sarreguemines, ainsi que par MM. Lucius, secrétaire général, et Eude, secrétaire à la Chambre de commerce de Strasbourg. Qu'ils veuillent bien trouver ici l'expression de toute notre gratitude. Nous nous acquittons également d'un agréable devoir en remerciant très chaleureusement MM. Hugel, directeur des contributions directes de Strasbourg; Calba, inspecteur des contributions directes et Becker, chef de l'Office de statistique d'Alsace et de Lorraine, de l'empressement dont ils ont fait preuve lors de nos enquêtes. MM. Trampont, ancien directeur au Ministère des finances, inspecteur général des services financiers de Pechelbronn, société anonyme d'exploitation minière; Piningre, inspecteur principal; Barthelmé, inspecteur; Martin, rédacteur principal à la Direction des contributions directes, nous ont rendu*

*le grand service de revoir les passages de notre texte relatifs aux questions techniques. Nous avons trouvé un accueil très cordial dans les services administratifs de la ville de Strasbourg et à la Direction des contributions indirectes. Enfin, la connaissance approfondie de toutes les lois applicables en Alsace et en Lorraine de M. Regula, bibliothécaire à l'Institut de droit comparé et d'économie comparée, a constitué pour nous un puissant secours durant toute l'élaboration du présent travail.*

# INTRODUCTION

SOMMAIRE. — Différences entre impôts d'Etat et impôts locaux. — Différences entre les impôts locaux des anciens départements et les impôts locaux d'Alsace et de Lorraine. — Pourquoi une assimilation entre les deux systèmes n'a-t-elle pas encore été faite? — Inconvénients d'une double législation. — Avantages des impôts locaux d'Alsace et de Lorraine. — Fortes dépenses des grandes villes. — Mouvement politique et discours de M. Poincaré.

*Histoire du système des impôts locaux en vigueur en Alsace et en Lorraine.* — Chapitre I. Les quatre vieilles contributions en vigueur au lendemain de 1870 et les raisons de leur suppression. — Chapitre II. La Réforme des impôts en Alsace et en Lorraine engendrant le système que la France a retrouvé en 1918 : § 1. Généralités sur la Réforme; § 2. Histoire de chaque impôt local. — Chapitre III. Evolution des impôts locaux depuis la guerre : § 1. Séparation progressive des impôts locaux des anciens impôts d'Etat d'Alsace et de Lorraine; § 2. Introduction de l'impôt foncier français au titre d'impôt d'Etat et d'impôt local. Autres dispositions fiscales introduites dans notre législation locale depuis la guerre. — § 3. La dévalorisation du franc et les remaniements des taux des principaux fictifs qui en ont été la conséquence. — Plan de l'ouvrage.

Il y a deux sortes d'impôts : les impôts d'Etat et les impôts locaux. Les premiers, comme leur nom l'indique, reviennent à l'Etat; les derniers sont prélevés pour le compte des départements et des communes. A revenus égaux, le montant total d'impôts d'Etat à

acquitter est le même pour tous les contribuables d'un même Etat, tandis que les impôts locaux sont plus ou moins élevés de commune à commune.

En effet, l'importance des dépenses et des recettes, ainsi que le nombre des habitants et la somme de leurs revenus imposés, varient pour chaque collectivité secondaire. Il en résulte que, suivant les communes, les contribuables supportent des charges différentes.

En France les impôts d'Etat sont prélevés de la même façon dans tous départements, tandis qu'il y a deux législations différentes d'impôts locaux. Les impôts locaux de l'Alsace et de la Lorraine se distinguent entièrement des impôts locaux applicables dans les départements de l'intérieur de la France.

Tandis que les avantages et les inconvénients des impôts locaux de l'ancienne France ont souvent été examinés dans de nombreux ouvrages, le système des impôts locaux en vigueur en Alsace et en Lorraine n'a jusqu'à présent donné lieu qu'à quelques études gouvernementales ou parlementaires et à beaucoup de discours électoraux ou de polémiques de presse, mais il n'a fait l'objet d'aucune publication détaillée d'ensemble (1). Puisse ce modeste travail contribuer — même si ce n'est que dans une faible mesure — à éclaircir cette matière si complexe.

(1) A l'exception : Laufenburger (Henry). — *Rapport sur le problème des impôts locaux en Alsace-Lorraine.* Publication n° 2 de l'Association des juristes d'Alsace et de Lorraine. Strasbourg 1928 (30 pages). Imprimerie H. Hueber.

— Maud'hui (Bertrand de). — *La réforme des impôts locaux en Alsace-Lorraine.* Metz, 1926, imprimerie Lorraine, 14, rue des Elèves (52 pages). Thèse Paris.

— Vautrin (Paul). — *De quelques aspects des impôts locaux au point de vue communal.* Metz 1931, imprimerie Lorraine, 14, rue des Elèves (44 pages).

Ce n'est pas seulement en Alsace et en Lorraine, ainsi que dans le reste de la France que se pose le problème concernant l'établissement d'un système satisfaisant d'impôts locaux, mais encore dans la plupart des autres Etats. Tous les Etats belligérants ont connu, après la guerre, de graves difficultés budgétaires. Pour combler les dépenses qui par suite de l'inflation montaient toujours, il a fallu trouver des recettes suffisantes. Les Etats, ainsi que les départements et les communes, eurent recours principalement aux impôts. L'augmentation de ces derniers a mis plus nettement en évidence leurs qualités et leurs défauts. Par suite, le problème du remède à apporter aux imperfections des impôts locaux, qui s'était déjà posé avant la guerre, est redevenu de grande actualité.

L'Allemagne et l'Angleterre ont durement ressenti dans les dernières années l'importance de ce problème (2). La France à son tour connaît actuellement, en cette matière, de grandes difficultés.

Pour les analyser, séparons bien nettement l'ancienne France de l'Alsace et de la Lorraine. Depuis 1890, l'ancienne France a commencé à changer ses impôts. La réforme a débuté par la transformation des impôts d'Etat, le législateur comptait s'occuper des impôts locaux ensuite. Le système des quatre vieilles contributions (impôt foncier, personnelle mobilière, patente et impôt sur les portes et fenêtres) a d'abord été supprimé à titre d'impôt d'Etat et on lui a substitué un système d'impôts sur le revenu entré complètement en vigueur depuis 1917. Mais

(1) Voir pour l'Allemagne, page 206; pour l'Angleterre, page 207.

un nouveau système d'impôts locaux, complétant les impôts d'Etat, n'a toujours pas été créé. Seule la quatrième vieille (impôt sur les portes et fenêtres) a disparu depuis 1925. Les trois autres vieilles ont une vie solide et tardent à suivre leur sœur dans le tombeau. Les principaux reproches qu'on leur adresse sont leur immobilité et leur rendement insignifiant. Elles ne se développent pas avec l'accroissement des richesses et leur rendement est si faible que les communes se voient forcées de prélever plusieurs centaines de centimes (au point qu'il vaudrait mieux de parler de francs que de centimes) pour subvenir aux dépenses qui se développent sans cesse. D'autre part, ces quatre vieilles sont improportionnelles et taxent uniquement les signes extérieurs de la richesse.

A cette situation peu enviable des collectivités secondaires, de nombreux projets de loi ont cherché à porter remède. Citons entre autres les deux projets Caillaux de 1900 et 1909, la proposition Sari, le rapport Lunel (1). Le dernier projet, en date du 30 mars 1931, de MM. Laval, Piétri, Flandin, cherche à donner aux communes des ressources plus efficaces, d'une part en modifiant les taxes et, d'autre part, en répartissant différemment certaines charges entre l'Etat, les départements et les communes. Le rapport de M. André de Fels à la Chambre des Députés, du 3 décembre 1931, fait au nom de la commission de l'Administration générale, départementale et communale, tend à réaliser la réforme projetée seulement par paliers, et commence par une modification dans la répartition des dépenses publiques entre l'Etat, les

(1) Voir Allix et Lecercié. — *L'impôt sur le revenu*, Rousseau et C^ie^, éditeurs, 1926. T. II, p. 477 et ss.

départements et les communes. Il est donc à prévoir qu'en attendant la réalisation d'une intervention définitive de la réforme des impôts locaux dans les anciens départements, un certain nombre d'années s'écouleront encore.

Cette situation des impôts locaux dans les départements dits de « l'intérieur » explique pourquoi le législateur n'a pas encore procédé à l'unification du système des impôts locaux pour toute la France.

Les avantages d'une seule législation d'impôts locaux sont pourtant évidents. Grâce à elle, un contribuable est imposé suivant les mêmes modalités en quelque lieu qu'il demeure et il s'habitue à un système d'impôts. Une répartition des charges fiscales se crée entre les différentes classes de la population. Mais cette incidence stable des impôts se trouve brusquement modifiée, si un contribuable passe de l'ancienne France vers l'Alsace et la Lorraine où un autre système l'attend. Ce contribuable est alors imposé différemment et il se croit lésé dans ses intérêts; un certain mécontentement de sa part peut ainsi s'expliquer.

La population d'Alsace et de Lorraine souffre encore beaucoup plus de cette situation exceptionnelle par suite des nombreuses doubles impositions (1) auxquelles elle est soumise depuis l'introduction de la législation des impôts d'Etat français en remplacement de la législation des impôts d'Alsace et de Lorraine d'avant-guerre.

Les charges sont supportées par des classes sociales différentes suivant les deux législations. En comparant une classe sociale d'Alsace et de Lorraine à la même classe sociale des anciens départements, on

(1) Doubles impositions, voir page 230.

aperçoit souvent des anomalies. Ainsi, les salariés d'Alsace et de Lorraine (fonctionnaires, employés, pensionnés, ouvriers) acquittent en moyenne plus du double d'impôts directs locaux que la même classe résidant dans les anciens départements.

Qui pourrait croire que cette complexité des choses facilite le travail des Contributions directes dont le personnel n'est pas interchangeable, ne pouvant connaître à fond deux législations à la fois?

Toutes ces raisons militent puissamment en faveur d'une assimilation indispensable des impôts locaux dans toute la France. Pourquoi ne l'a-t-on pas encore réalisée?

C'est que le système des impôts locaux d'Alsace et de Lorraine est assez bon quoiqu'étant loin d'être parfait (1), comme nous aurons l'occasion de le montrer, et a un bon rendement (2). Comme, d'autre part, le système en vigueur dans l'ancienne France a un très mauvais rendement et que les collectivités secondaires aussi bien que les contribuables en sont mécontents, le législateur n'a pas pu donner suite au projet formé au lendemain de l'armistice d'abolir la législation d'Alsace et de Lorraine et de la remplacer par les quatre vieilles contributions. Il eut été en effet illogique d'abolir une législation qui satisfait les intéressés et de la remplacer par une autre dont personne n'est content.

C'est la raison pour laquelle le Conseil Consultatif institué au Haut-Commissariat de la République à Strasbourg, a émis en 1921 l'avis de maintenir le sys-

(1) *Appréciation du système des impôts locaux existant en Alsace et en Lorraine*, page 227 et ss.

(2) Nominé. — Rapport du 3 mars 1931. Chambre des députés, *Documents*, p. 4679.

tème actuel, du moins provisoirement (il n'y a que le provisoire qui dure), jusqu'au moment où dans les anciens départements on aurait enfin réalisé la révision du système des impôts locaux projetée depuis si longtemps. Car « le changement (substitution des impôts locaux français à ceux des départements recouvrés) dans le système des impositions départementales et communales n'aurait pas pour effet de modifier le produit total à demander à ces impositions et l'application des modalités d'impositions en vigueur dans les autres départements, aboutirait en Alsace et en Lorraine à des complications inextricables et aux plus redoutables difficultés en ce qui concerne l'incidence de l'impôt. L'ampleur d'une telle réforme ne se justifierait que s'il s'agissait d'établir un régime définitif. Elle serait inadmissible pour une transformation provisoire condamnée à disparaître lorsque paraîtra sur l'ensemble du territoire la législation applicable aux impositions départementales et communales (1) ».

Pour quelles raisons le système des impôts locaux d'Alsace et de Lorraine que nous avons jugé être assez satisfaisant dans son ensemble et qui a un bon rendement donne-t-il lieu à tant de plaintes de la part des contribuables? L'histoire de ce système se chargera de nous donner des éléments d'appréciation, mais attirons d'abord encore l'attention sur une question n'ayant rien à voir avec le fisc : les fortes dépenses des grandes villes.

Par suite du bon rendement des impôts locaux, les communes dépensèrent largement. Des causes diffé-

(1) *Travaux du Conseil Consultatif* 1921, page 101. — Rapport sur la révision des impositions départementales et communal

rentes les ont incitées à agir ainsi suivant qu'on envisage l'avant ou l'après-guerre.

Avant la guerre, ce fut le gouvernement allemand qui eut une politique générale d'urbanisme. M. Poincaré a largement rendu hommage à cette politique tout en montrant ses dangers. « Les dépenses (des communs) tiennent pour la plupart à la politique d'urbanisme, d'ailleurs remarquable, suivie surtout par les grandes villes. D'une manière générale, la conception de la vie municipale est beaucoup plus large en Alsace et en Lorraine, surtout en Alsace, que dans le reste de la France à l'exception des grandes villes comme Paris, Lyon, Marseille et quelques autres (1). » Le double inconvénient d'une politique de ce genre c'est d'accroître les dépenses et d'obliger les villes quelquefois à émettre des emprunts (2). Or, les annuités de ceux-ci pèsent lourdement encore maintenant sur les contribuables (en 1931 à Metz, 23,2 % du produit des centimes, taxes et octrois sont absorbés par les annuités; à Strasbourg, 24,7 %; à Mulhouse, 15,6 %).

Après la guerre, les communes ont continué à dépenser largement sous l'effet de l'habitude prise. L'absence de tout contrôle par l'autorité de tutelle n'a fait qu'augmenter ce penchant regrettable. Le 17 octobre 1919, le droit de nomination des maires par le gouvernement fut supprimé et ceux-ci furent élus suivant la règle en vigueur dans le reste de la France. Malheureusement les prescriptions de la tutelle administrative qui sont le correctif indispensable d'un sys-

(1) Poincaré. — *La question des impôts en Alsace et en Lorraine.* Séance du 31 janvier 1929. Débats Chambre, T. I, p. 95.

(2) Oualid. — Articles dans Revue d'économie politique 1922 et 1923. *Les finances publiques d'Alsace et de Lorraine.*

tème aussi libéral ne furent pas introduites en même temps que cette réforme. Donc, actuellement, il n'y a plus qu'un frein au gaspillage financier : l'opinion publique. Ce frein s'est révélé être inefficace car il ne peut jouer qu'une fois tous les six ans, lors des élections, et de plus l'électeur est mal renseigné sur la cause réelle de l'importance des impositions communales.

Heureusement que les lourdes dépenses des villes d'Alsace ont aussi leurs avantages. Les habitants jouissent de certaines facilités, de certaines commodités ou de certains agréments tels qu'une voierie mieux entretenue, des services publics plus nombreux, des jardins publics plus luxueux, des bains municipaux modèles, etc..., bref, d'avantages en nature qui ont leur prix, que tout le monde paye et dont tout le monde profite (1).

Comme les communes françaises sont plus économes que celles des provinces recouvrées, les impôts qui pèsent sur leurs habitants sont plus faibles que ceux que payent les Alsaciens et Lorrains. Le Mulhousien moyen a acquitté, en 1931, trois fois plus d'impôts directs communaux que le Dijonnais moyen.

Lorsque les contribuables des trois départements recouvrés se sont aperçus qu'ils étaient plus imposés que ceux des autres départemnts, ils ont commencé à pousser de hauts cris. D'habiles meneurs en ont profité pour affirmer que si les Alsaciens et Lorrains supportent plus d'impôts que les autres Français, c'est qu'ils payent un véritable tribut à la France.

A de tels renseignements fantaisistes ou incomplets, quelquefois intentionnellement erronés, M. Poin-

(1) *Revue politique et parlementaire* 1929, page 402, T. I.

caré, alors Président du Conseil, a répondu le 31 janvier 1929 à la Chambre des Députés en montrant que les impôts d'Etat sont les mêmes en Alsace et en Lorraine qu'en France, que les impôts départementaux sont légèrement inférieurs dans les trois départements par rapport aux départements limitrophes, mais que par contre les impôts communaux, très inégalement répartis entre les municipalités, sont en général beaucoup plus lourds qu'à l'intérieur, surtout dans les grandes villes.

*Histoire des impôts en Alsace et en Lorraine.*

Avant d'examiner en détail la technique des impôts locaux et d'apprécier la valeur de tout le système, il convient d'en examiner la genèse. L'histoire seule nous permet d'en expliquer l'état actuel. Les modifications sucessives ont été amenées par divers facteurs, relevons entre autres l'influence des idées des réformateurs, de la mentalité de la population d'Alsace et de Lorraine, et de la dévalorisation de notre monnaie.

Nous pouvons suivre l'évolution des impôts à travers trois phases qui sont assez nettement marquées :

1) Au lendemain de 1870, les anciennes contributions directes sont restées en vigueur en Alsace et en Lorraine. Seulement après un quart de siècle on a procédé à leur remplacement.

2) Un nouveau système fut mis sur pied par les autorités allemandes. Les impôts d'Etat et les impôts locaux étaient prélevés sur les mêmes principaux fictifs.

3) Après l'armistice, seuls les anciens impôts locaux

allemands furent maintenus. Mais leurs taux ont été transformés à plusieurs reprises pour tenir compte de la dévalorisation de notre monnaie.

Nous examinerons leur histoire dans les trois chapitres suivants :

1) Les quatre vieilles contributions en vigueur en Alsace et en Lorraine au lendemain de 1870 et les raisons de leur suppression.

2) La Réforme des impôts en Alsace et en Lorraine engendrant le système que la France a retrouvé en 1918.

3) Evolution des impôts locaux depuis la guerre.

## CHAPITRE I

### LES QUATRE VIEILLES CONTRIBUTIONS EN VIGUEUR EN ALSACE ET EN LORRAINE AU LENDEMAIN DE 1870 ET LES RAISONS DE LEUR SUPPRESSION

Après l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine à l'Allemagne, ces provinces payaient quatre contributions directes, appelées couramment les quatre vieilles : l'impôt foncier, les portes et fenêtres, la patente et la personnelle mobilière.

Les lois fiscales françaises furent maintenues dans l'administration, tout comme les habitudes françaises restèrent implantées dans la vie privée alsacienne et lorraine.

Comme les trois départements furent érigés en pays d'empire et adjoints à une confédération, cela leur permit de garder leur législation fiscale particulière.

Lorsque l'on étudie actuellement le système, on est vivement frappé par son injustice ainsi que par les défauts des textes envisagés l'un après l'autre.

Les impôts d'alors frappaient la matière imposable non point sur des revenus vrais évalués suivant une méthode susceptible de donner des résultats exacts, mais sur des revenus supposés. Seuls les signes extérieurs : portes, fenêtres, loyers étaient pris en considération au moment de l'évaluation. Ne tenant aucun compte de la capacité contributive des citoyens, ce système manquait d'équité. Il surimposait les proprié-

taires fonciers et d'immeubles et ne taxait les revenus mobiliers que par le loyer, base d'évaluation manifestement insuffisante.

« A une époque marquée par le développement extraordinaire de la richesse mobilière, ce système était mal coordonné et imposait à une catégorie particulière de revenus des charges fiscales hors de proportion avec son importance relative dans la richesse totale de la nation (1). »

Chaque taxe envisagée séparément présentait de nombreux défauts.

L'impôt foncier était assis sur un ancien cadastre datant du début du XIX^e^ siècle et auquel on adressait des critiques justifiées : « Les plans cadastraux étaient établis sur de trop vieilles échelles, et n'ayant pas été tenus à jour, ne donnaient pas une image exacte de la distribution des propriétés; les états de section n'avaient pas été révisés. Les matrices cadastrales, bien que mises à jour, manquaient d'exactitude. Il en résultait d'abord qu'il était impossible d'identifier avec exactitude une propriété; ensuite que certains contribuables payaient pour des parcelles qu'ils ne possédaient pas, tandis que d'autres n'acquittaient aucun impôt pour des parcelles qu'ils possédaient. Enfin, les revenus nets indiqués au cadastre ne correspondaient plus à la réalité (2). » Ce tableau saisissant de Rouffie et Momméja montre qu'une réforme était indispensable.

Il en était de même pour la contribution des patentes. Celle-ci a évolué à l'intérieur de la France depuis 1870. Par rapport à la patente actuelle, celle

(1) Marcel Rouffie et Fernand Momméja. — *L'impôt sur le revenu en Alsace-Lorraine*, Paris 1910, page 4.

(2) Rouffie et Momméja, pages 4 et 5, *op. cit.*

acquittée en Alsace et en Lorraine au lendemain de l'annexion présentait encore des inconvénients plus considérables :

Elle comprenait deux droits, l'un fixe et l'autre proportionnel. Pour évaluer les droits fixes, les professions étaient rangées en trois tableaux. Quant aux droits proportionnels ils variaient, suivant les classes, entre 1/5 et 1/50 de la valeur locative des établissements pris dans leur ensemble.

Les droits de patente nécessitaient des calculs longs et compliqués par suite des divisions qui existaient dans les tableaux, mais ils étaient commodes à établir ne tenant compte que des signes extérieurs. Le rendement total de l'impôt était, toutes proportions gardées, assez faible.

L'impôt sur les portes et fenêtres était un impôt anti-hygiénique. Les contribuables payaient pour l'air et la lumière.

Enfin, la contribution personnelle mobilière comprenait deux impôts, un impôt personnel et un impôt mobilier : l'impôt personnel est une véritable capitation inconciliable avec la répartition équitable des charges fiscales; l'impôt mobilier est un impôt de répartition tenant compte uniquement d'un signe extérieur de la richesse : le loyer. L'impôt total voté par la collectivité intéressé est réparti entre les contribuables au prorata des valeurs locatives imposables.

Mais le loyer n'est pas un indice incontestable d'un revenu. Deux locataires d'un appartement semblable peuvent indifféremment posséder l'un un capital de 100.000 francs et l'autre de 10.000 francs seulement. Pour les familles nombreuses, assurément les plus dignes de ménagement, la taxation du loyer conduit à des résulats injustes.

Ces inconvénients avaient engendré en France l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières du 29 juin 1872 (1).

*En résumé,* les quatre vieilles contributions en vigueur en Alsace et en Lorraine, au lendemain de 1870, sont ls parents des trois vieilles contributions prélevées à l'heure actuelle encore au titre des impôts locaux à l'intérieur de la France. Nous avons déjà mentionné précédemment, très brièvement, les défauts de ces derniers impôts qui sont surtout des défauts de coordination et de proportionnalité. Ceux-ci étaient bien plus accentués dans l'ancien système d'Alsace et de Lorraine et expliquent pourquoi une réforme s'imposait alors.

(1) Allix et Lecercle. — *L'impôt sur le revenu,* T. I, page 119.

## CHAPITRE II

### LA REFORME DES IMPOTS EN ALSACE ET EN LORRAINE ENGENDRANT LE SYSTEME QUE LA FRANCE A RETROUVE EN 1918

Après 1871, les habitants d'Alsace et de Lorraine remarquèrent bientôt les défauts des quatre vieilles contributions. Ils avaient sous les yeux l'exemple des impôts directs prussiens dont les avantages étaient si nombreux. Bientôt les électeurs demandèrent à leurs députés à la délégation (1) de remanier de fond en comble l'ancien système.

Cette grande tâche fut entreprise par von Schraut, sous-secrétaire d'Etat au pays d'Empire, pour le département des finances, de l'agriculture et des domaines, homme de très grande valeur, plein de finesse et de tact. Au moment de la réforme, les impôts fournissaient annuellement au budget du pays d'Empire des recettes suffisantes et satisfaisantes. Il ne s'agissait donc pas d'accroître les charges fiscales, mais de les répartir plus équitablement.

Nous verrons d'abord les idées générales qui ont présidé à la réforme pour examiner en détail ensuite l'histoire de chaque impôt local.

(1) La délégation fut un parlement régional institué par l'ordonnance du 29 octobre 1874 et la loi du 2 mai 1877 et dotée de pouvoirs législatifs.

§ 1er. — *Généralités sur la réforme.*

La réforme s'est accomplie sans heurts, d'abord parce qu'elle s'appliquait à un nombre relativement peu important de contribuables, ensuite grâce à l'excellence de la méthode dont von Schraut s'est servie pour opérer cette transformation.

Cette méthode consiste à faire d'abord des évaluations de la matière imposable avec une probité minutieuse. La connaissance exacte du résultat permet de procéder aux taxations. Un triple avantage en résulte.

D'abord le Trésor ne court aucun risque par la transformation de l'impôt. Le législateur connaît d'avance le montant que lui donnera un certain taux du nouvel impôt et il peut faire varier le taux à son gré pour aboutir au revenu dont il a besoin. Au contraire la méthode de changement de loi, sans exécuter des évaluations préalables, expose le Trésor à enregistrer des résultats différents de ceux auxquels il s'attend.

Ensuite les contribuables voient fonctionner à blanc l'impôt que l'on prétend instaurer. La loi d'évaluation est en quelque sorte une loi d'essai et elle permet à tous de l'approuver ou de la désapprouver en connaissance de cause.

Enfin le réformateur se rend compte des influences d'une loi sur l'esprit de la population et peut éventuellement la modifier avant qu'elle n'ait entraîné des résultats déplorables. Ainsi la loi d'évaluation lui permet d'agir sur l'opinion publique et de la calmer s'il le faut.

Bref, cette idée de von Schraut de faire des évaluations préalables est excellente. M. Chéron a constaté

encore récemment au Sénat que « c'est une méthode que nous ferions bien de retenir » (1).

Mais il est absolument nécessaire que le même réformateur reste un grand nombre d'années au pouvoir. Malheureusement ceci n'est pas le cas pour nos Ministres en France, aussi ne peuvent-ils facilement appliquer cette méthode. Von Schraut, au contraire, pouvait concevoir une politique financière de longue haleine, il avait le temps pour lui. Il a consacré neuf années entières à l'établissement des contributions nouvelles dont le produit total ne dépassait pas 12 millions de marks d'avant-guerre.

Voici la chronologie de la réforme :

6 avril 1892. — Evaluation des revenus fonciers (propriétés bâties et non bâties).

6 mai 1893. — Evaluation des revenus industriels.

14 juillet 1895. — Imposition des bâtiments.

8 juin 1896. — Imposition des revenus industriels.

8 juillet 1898. — Evaluation du produit des capitaux. — Evaluation des traitements et salaires.

13 juillet 1901. — Imposition du revenu des terres. — Imposition des capitaux. — Imposition des traitements et salaires.

Les trois derniers impôts ne furent applicables qu'à partir du 1er avril 1903 (1).

Le caractère distinctif de ce système d'impôts est d'être un excellent régime de transition entre les quatre vieilles contributions françaises peu équitables et improportionnelles et l'impôt sur le revenu qui tient seul compte de la capacité contributive individuelle.

(1) Chéron, Sénat, 17 mars 1932. — *Documents parlementaires*, n° 275.

(2) Sartorius baron von Waltershausen. — *La réforme des impôts directs en Alsace-Lorraine.*

Pourquoi von Schraut n'a-t-il pas introduit en Alsace et en Lorraine une contribution générale sur le revenu (système Ertrafsteuer) ? C'est qu'au moment de la réforme des impôts, l'Alsace et la Lorraine étaient habituées au vieux système d'impôts français, qui n'exigeait pas de déclaration fiscale, étant basé uniquement sur les signes extérieurs. Il ne fallait pas rompre trop brutalement avec ces habitudes sous peine de provoquer des protestations de la population, qui y était singulièrement portée. Von Schraut, en respectant les sentiments et les coutumes du peuple, mit sur pied une œuvre qui ne suscita pas de récriminations.

Dans son esprit, ce système avait bien un caractère provisoire et il comptait y ajouter, dans la suite, un impôt général sur le revenu. C'est d'ailleurs ce qu'ont essayé de faire ses successeurs. A la veille de la guerre, la délégation d'Alsace et de Lorraine était en train de procéder à la refonte totale du régime fiscal. La nouvelle base était formée par un impôt progressif sur le revenu global, avec déclaration annuelle contrôlable du revenu de l'année précédente, à 100 marks près, exemption du revenu inférieur à 900 marks, puis imposition à 0,35 % s'élevant progressivement jusqu'à 5,50 %.

La détermination des revenus du travail et de la fortune acquise devait ensuite permettre la création de l'impôt complémentaire sur la fortune acquise, libre de toute charge, prévu au taux de 1 à 1,50 pour 1.000. Une commission spéciale de la délégation étudiait ce projet depuis deux ans. Elle était sur le point de déposer son rapport qui devait être examiné dans une session extraordinaire de la délégation, en automne 1914 (1).

(1) Rapport de l'abbé Wetterlé sur les impôts directs,

Quelle était exactement la contexture du système fiscal, en Alsace et en Lorraine, en 1914?

Les impôts étaient perçus au profit :

1° de l'Empire;

2° de l'Etat d'Alsace et de Lorraine;

3° des départements;

4° des communes.

Les impôts d'Empire ne comprenaient pas d'impôts directs dans l'acception française du terme. C'étaient principalement des droits de douanes, des impôts indirects de consommation et de circulation, des droits sur le timbre et les lettres de change, une part dans les droits de succession, une taxe sur les plus-values foncières et, à partir de 1916, un impôt sur l'accroissement de la fortune. L'Empire recevait en outre de l'Etat d'Alsace et de Lorraine une contribution matriculaire prélevée sur le budget de cet Etat.

L'Etat d'Alsace et de Lorraine prélevait :
des impôts directs proprements dits (principal et centimes additionnels généraux), des droits de mutation et une part dans les impôts indirects. Les principaux directs étaient l'impôt foncier sur la propriété non bâtie, l'impôt sur les bâtiments, l'impôt sur les professions (sédentaires et ambulantes), l'impôt sur les capitaux, l'impôt sur les salaires et traitements, l'impôt sur les mines, l'impôt de main-morte.

Les départements et les communes avaient le droit, qui est toujours encore en vigueur, de prélever des pfennigs additionnels portant sur les six impôts d'Etat (foncier, bâtiment, professions, capitaux, salaires et mines).

2 mars 1915. — *Procès-verbaux de la Conférence d'Alsace-Lorraine*, p. 220.

Le droit des communes de percevoir des pfennigs additionnels découle de l'article 66 de la loi municipale du 5 juin 1895. Ce droit n'est accordé que si les revenus de la fortune personnelle de la commune ne suffisent pas à couvrir les dépenses.

Les départements prélèvent des pfennigs additionnels en vertu de l'article 8 de la loi du 15 juillet 1901, relative à l'emploi des produits des capitaux et des traitements et salaires. Cet article est ainsi conçu : « les centimes départementaux sont perçus à un taux uniforme pour tous les impôts directs, y compris l'impôt sur les mines ». La péréquation entre ces différentes sources de revenus s'imposait. Avant le vote de cette loi on avait vu qu'il était extrêmement dangereux de laisser toute latitude aux assemblées départementales pour régler la proportion des centimes afférents aux différentes contributions. Pour cette raison, un règlement d'exécution à la loi municipale a édicté la règle de l'uniformité de perception des centimes prélevés par les communes sur les contributions directes.

Le même règlement d'exécution de la loi municipale supprime la spécialité des centimes, qui amène actuellement encore des calculs si compliqués dans les anciens départements de la France. L'ensemble des ressources des centimes est affecté désormais au paiement de l'ensemble des dépenses communales. Le règlement ne fait qu'une exception pour les recettes votées spécialement pour la couverture des dépenses extraordinaires des petites communes (1). L'assentiment du conseil des plus imposés (2) est

(1) Voir définition des petites communes, p. 283.
(2) Le conseil des plus imposés n'existe que dans les petites

requis ainsi que la définition exacte du but des dépenses.

La liaison des impôts d'Etat et des impôts locaux, telle qu'elle a été réalisée par cette législation, ne peut être justifiée au nom des principes fiscaux. L'Etat et les collectivités secondaires ne constituent pas des groupements semblables. Tandis que le principe fondamental de la taxation d'Etat est que tout citoyen doit contribuer aux charges publiques en raison de ses facultés, au contraire, la commune ayant le caractère de syndicat d'activité économique ne doit prélever qu'un impôt proportionnel aux services qu'elle a pu rendre à ses habitants sans égard aux facultés générales et globales des contribuables (1).

Réaliser des abattements pour les impôts d'Etat de la même façon que pour les impôts locaux, peut comporter de grands inconvénients pour les petites communes dans lesquelles n'habitent que des contribuables disposant de ressources modestes. On aboutit au résultat de tarir complètement le rendement de l'impôt ou d'être obligé de concentrer toute la charge sur les propriétaires fonciers, pour lesquels l'impôt d'Etat ne comporte pas d'abattements et sur quelques contribuables aisés (2).

Il aurait fallu établir pour les impositions locales un régime d'abattements distinct et beaucoup plus limité, de façon à maintenir dans la catégorie des contribuables locaux la plupart de ceux qui ne sont

communes. Il est composé en nombre égal d'une part de tous les membres du conseil municipal et, d'autre part, d'autant de contribuables les plus imposés de la commune que le conseil municipal comporte de membres.

(1) *Exposé de la théorie de von Miquel*, p. 230.

(2) Allix. — 7e édition, p. 937, *Traité des sciences des finances.*

pas contribuables d'Etat. Ceci aurait évité que dès le 11 février 1908 le gouvernement, dans un mémoire soumis à la délégation, était obligé de constater que le nombre des pfennigs additionnels était très considérable, dépassant dans un tiers des communes le chiffre de 100. Cet état de choses explique le dépôt d'un projet de loi de 1911 tendant à remanier le système des impôts locaux en même temps que le système des impôts d'Etat d'Alsace et de Lorraine. Pour augmenter les ressources locales, ce projet voulait donner aux communes le droit de prélever des centimes additionnels sur le nouvel impôt d'Etat, dont l'établissement sur le revenu global était projeté (1). Ce projet n'aurait fait que lier davantage encore les impôts d'Etat et les impôts locaux. Heureusement qu'il n'a pas abouti.

Notons que les communes avaient le droit de prélever quelques taxes accessoires (chiens, grands magasins, valeur des terrains non bâtis, déballages, villes d'eaux, prestations, timbre sur les débits de boissons, octroi, etc...).

### § 2. — *Histoire des impôts locaux pris un à un.*

Chaque impôt local a ses particularités qui proviennent en partie d'une évolution des idées du législateur. Celui-ci a eu de plus en plus tendance à créer un système d'impôts directs sur l'ensemble des revenus. Comme le système d'impôts a été créé pièce par pièce dans l'espace de neuf années, nous pouvons

(1) *Verhandlungen der zweiten Kammer des Landtags für Elssass-Lothringen I Sitzungsperiode* 1911-1912.

suivre le progrès des idées du législateur. Celui-ci créa successivement l'impôt foncier, l'impôt sur les professions, l'impôt sur les capitaux et l'impôt sur les traitements et salaires.

*L'impôt foncier* était assis sur un cadastre défectueux (1) dont la réfection fut entreprise par les lois du 31 mars 1884 et du 6 avril 1892. L'article 25 de la dernièrer loi a d'autre part dédoublé l'impôt foncier en contribution foncière de la propriété bâtie et contribution foncière de la propriété non-bâtie. La loi du 14 juillet 1895 a transformé la contribution de la propriété bâtie en impôt de quotité, la loi du 13 juillet 1901 fit la même chose pour la contribution foncière sur la propriété non bâtie.

Toutes ces lois prévoyèrent de nombreuses dispositions minutieuses pour exécuter les évaluations dans les meilleures conditions possibles. Les cadastres furent refaits entièrement dans de nombreuses communes. L'impôt fut établi fort soigneusement par les commissions des estimations. La révision successive des nouvelles évaluations fut prévue. Bref, l'ensemble de la législation foncière sur la propriété bâtie et non bâtie a mis plus d'équité dans la répartition des impôts pour le plus grand bien des contribuables.

L'impôt foncier fut créé sous forme d'impôt proportionnel, tandis que les trois autres impôts que nous examinerons maintenant furent progressifs, ce qui était un progrès dans l'évolution des idées du législateur.

La création de *l'impôt sur les professions* fut envisagée dès 1893. Von Schraut commença par évaluer la matière imposable. Les industriels élevèrent de

(1) Voir page 19.

suite de hauts cris. Ils se méfièrent de l'intrusion du fisc dans leurs affaires et eurent peur de livrer leurs secrets professionnels. Aussi, devant la violence de l'opposition, von Schraut fut amené à exclure de son projet de loi l'obligation pour les industriels non astreints à la tenue des livres de révéler leur chiffre d'affaires au fisc. Le nouvel impôt fut institué le 8 juin 1896. La déclaration exacte des revenus n'a pas été entièrement réalisée. On a préféré se baser sur le bénéfice moyen appelé « productivité » de l'entreprise et non pas sur le bénéfice net.

*L'impôt sur les professions ambulantes* complète celui sur les professions sédentaires (loi du 8 juin 1896).

Ces deux impôts ne frappèrent point les *chemins de fer*. Pour mettre fin à cette exemption injustifiée, une loi locale du 15 avril 1911 décida de verser annuellement à l'Etat d'Alsace et de Lorraine une subvention égale à 5 % du produit net des chemins de fer. Cette subvention ne pouvait descendre au-dessous de 200.000 marks.

Seuls les *capitaux et salaires* étaient encore exempts d'impôts. Deux lois d'évaluation du 22 mars 1898 en firent connaître l'importance. Ces lois montrent l'évolution des idées fiscales de von Schraut, car la déclaration exacte des revenus fut déclarée obligatoire pour tous les contribuables. Dès l'achèvement de l'évaluation, deux lois de taxation du même jour, 13 juillet 1901, furent votées qui soumirent les capitaux, traitements et salaires définitivement à contribution à partir du 1er avril 1903, époque à laquelle cessa d'exister l'ancienne personnelle mobilière.

*En résumé,* les principaux fictifs créés par von Schraut servent de base au calcul des impôts d'Etat

et des impôts locaux. Les derniers étant prélevés sur les mêmes principaux que les premiers peuvent ainsi être qualifiés d'impôts d'Etat.

Comme après la guerre, le législateur a supprimé, nous le verrons plus loin, les impôts d'Etat du pays d'Alsace et de Lorraine pour introduire les impôts d'Etat français, cette assimilation a eu pour résultat peu ordinaire la juxtaposition de deux systèmes d'impôts d'Etat : les impôts d'Etat français et les impôts locaux d'Alsace et de Lorraine, prélevés sur des principaux servant autrefois au calcul des impôts d'Etat.

Ces deux systèmes d'impôts d'Etat n'ayant pas été créés l'un pour l'autre ne se complètent pas. Ici, comme en matière de mariage, une union aussi peu harmonieuse ne pouvait engendrer de bons résultats.

## CHAPITRE III

### EVOLUTION DES IMPOTS LOCAUX DEPUIS LA GUERRE

Le retour de l'Alsace et de la Lorraine à la France devait soulever beaucoup de problèmes. Dans le domaine de législation financière, de nombreuses difficultés ont vu le jour. Les impôts d'Etat et les impôts locaux étant différents de part et d'autre de l'ancienne frontière, il a fallu songer à l'assimilation de la législation alsacienne à la législation dite de l'intérieur. Si à la longue on y est parvenu pour les impôts d'Etat, il n'en a point été ainsi pour les impôts locaux pour lesquels la législation d'avant-guerre est toujours en vigueur.

Trois faits essentiels sont à retenir dans l'histoire des impôts locaux depuis la guerre :

1) la séparation progressive des impôts locaux des anciens impôts d'Etat d'Alsace et de Lorraine;

2) l'introduction de l'impôt foncier français, au titre d'impôt d'Etat et d'impôt local;

3) la dévalorisation du franc et les remaniements de taux des impôts qui en ont été la conséquence.

### SECTION I

*La séparation progressive des impôts locaux des anciens impôts d'Etat d'Alsace et de Lorraine.*

Les impôts d'Etat d'Alsace et de Lorraine n'ont pas

immédiatement cédé leur place aux impôts d'Etat français. Ils ont été maintenus un certain temps puis supprimés progressivement. M. Chéron (1) a distingué trois phases dans l'évolution des impôts d'Etat après l'armistice.

Dans une première phase qui va jusqu'à la fin de 1919, la perception des divers droits, produits et revenus affectés au budget d'Alsace et de Lorraine et aux budgets annexes, ainsi que la perception des droits, produits et revenus au profit des départements, communes et établissements publics, continua d'être assurée conformément aux lois allemandes, soit au profit de l'Etat français, soit au profit des collectivités intéressées.

Dans une deuxième période (1er janvier 1920 au 1er janvier 1927) les principaux et les centimes généraux prélevés au profit du pays d'Alsace et de Lorraine, furent successivement supprimés et remplacés par les impôts d'Etat en vigueur dans les anciens départements.

Voici l'historique de la réforme :

— Loi du 31 mars 1920 : suppression des centimes généraux de l'impôt sur les capitaux; introduction de l'impôt cédulaire français.

— Loi du 25 juin 1920 : suppression des centimes généraux de l'impôt sur les salaires et traitements; introduction de l'impôt cédulaire français correspondant et de l'impôt général sur le revenu.

— Décret du 5 avril 1921. — Suppression de l'impôt sur l'accroissement de la fortune.

(1) Chéron, Sénat le 17 mars 1932. — *Documents parlementaires*, n° 275.

— Loi du 31 mars 1923 : suppression, à partir du 1er janvier 1923 des centimes généraux de l'impôt sur les professions, de l'impôt sur les mines, de l'impôt foncier sur la propriété non bâtie et sur les bâtiments, de la taxe de main-morte; introduction au profit de l'Etat des contributions foncières françaises, des impôts cédulaires sur les bénéfices industriels et commerciaux et de ceux de l'exploitation agricole, des impôts sur les professions non commerciales, de la redevance des mines.

— Décret du 21 septembre 1924 ratifié par la loi du 13 juillet 1927 : la législation française a été rendue applicable en matière de contribution foncière; les nouvelles évaluations furent mises en vigueur à partir du 1er janvier 1927 pour la propriété bâtie.

A partir du 1er janvier 1927 a commencé une troisième période. Les impôts d'Etat sont les mêmes en en Alsace et en Lorraine qu'en France. Seul l'impôt foncier sur la propriété non bâtie est encore assis sur d'autres bases. L'unification ne pourra être parfaite qu'après une révision générale des évaluations. Celles-ci sont commencées depuis longtemps et théoriquement leur résultat devrait entrer en vigueur le 1er janvier 1936.

A titre transitoire, la loi du 31 mars 1923 a posé en principe que les revenus cadastraux allemands (évaluations de 1892) sont, par rapport à la valeur locative cadastrale (système français), dans la proportion de 6 à 5. Ils représentent donc, déduction faite de 1/5 pour les frais d'entretien, les 3/2 des revenus cadastraux français.

C'est pourquoi, en Alsace et en Lorraine, la contribution foncière des propriétés non bâties est calculée sur les revenus cadastraux sans majoration, tandis

que dans les anciens départements ces revenus sont majorés de 50 %.

Pour la taxe des biens de main-morte, un avant-projet avait été mis à l'étude pour l'introduction de la législation française. La réforme a été ajournée jusqu'à ce que l'unification des bases de la législation foncière ait été réalisée.

De même, l'introduction des taxes sur les voitures et chevaux, gardes-chasse et cercles a été ajournée *sine die* en considération des lourdes charges qui pèsent, au titre des impositions locales, sur les contribuables alsaciens et lorrains.

Tous les décrets et lois susmentionnés, après avoir supprimé les anciens centimes généraux revenant à l'Alsace-Lorraine et les principaux correspondants, ont ajouté que les centimes départementaux et communaux continueraient à être calculés sur l'ancien principal, devenu fictif, des anciens impôts d'Etat allemands d'Alsace et de Lorraine.

Cet état de choses ressemble à celui qui existe à l'intérieur. L'introduction de l'impôt sur le revenu y a enlevé une base aux quatre vieilles contributions assises sur des principaux réels. Ces derniers étant supprimés au titre de contribution d'Etat ont été maintenus comme principaux fictifs des contributions départementales et communales (1).

En conséquence, après la réforme de 1923, les principaux calculés sur les impôts locaux des trois départements continuèrent à être déterminés conformément aux règles antérieures.

*En résumé*, après la guerre, les impôts locaux sont

(1) Laufenburger. — *Cours d'économie alsacienne*, T. I, pages 209 et ss.

progressivement devenus autonomes. Les anciens impôts d'Etat ont disparu et tous les impôts locaux d'avant-guerre ont été maintenus. Depuis l'armistice, une autre grande réforme a été élaborée. Le décret du 21 septembre 1924 introduit l'impôt foncier français en Alsace et en Lorraine.

## SECTION II

### *Introduction de l'impôt foncier français au titre d'impôt d'Etat et d'impôt local* (1).

L'impôt foncier est établi par les dispositions fondamentales des lois du 23 novembre-1er décembre 1790 et du 3 frimaire, an VII. Les modifications intervenues depuis ne sont pas bien nombreuses mais d'autant plus intéressantes. Jusqu'en 1870 cet impôt avait évolué de la même façon en Alsace et en Lorraine que dans les anciens départements. Depuis 1870, jusqu'au 1er janvier 1927, il avait suivi une évolution propre. Les deux grandes lois françaises du 8 août 1890 et du 29 mars 1914 ne lui étaient, en conséquence, pas applicables. Au contraire, les lois locales du 31 mars 1884, du 6 avril 1892, du 13 juillet 1901, du 14 juillet 1895, avaient réalisé des changements profonds et bien différents de ceux faits par les lois françaises de 1890 et de 1914.

Pour unifier la législation française, le décret du 21 septembre 1924, ratifié par la loi du 13 juillet 1927, a supprimé partiellement, à partir du 1er janvier 1927, les modifications des lois locales de 1884, 1892, 1895,

(1) Tissier. — Contribution foncière, livre VIII: *L'impôt foncier en Alsace et en Lorraine*, page 147.

1901 et introduit les lois françaises de 1890 et de 1914 à partir du 1er janvier 1927.

Nous verrons (1) quels ont été les avantages et les inconvénients d'une telle assimilation. La réévaluation exceptionnelle de la propriété non bâtie, prévue par elle, n'a pas encore été faite et son résultat doit seulement entrer en vigueur le 1er janvier 1936. Jusqu'à cette époque, l'impôt d'Etat et l'impôt local correspondant seront assis sur le résultat des évaluations faits sous le régime local de 1896 à 1902 et révisées en vertu des dispositions locales en vigueur avant le 1er janvier 1927.

En ce qui concerne l'impôt foncier sur la propriété bâtie, les évaluations exceptionnelles de 1925 et 1926 ont été appliquées à partir du 1er janvier 1927. L'unification des législations a donc été faite. Mais les anciennes dispositions pour la détermination du principal fictif restent toujours applicables.

Signalons que la portée du décret du 21 février 1924, qui a introduit en Alsace et en Lorraine l'impôt foncier sur la propriété bâtie et non bâtie est contestée. L'opinion de l'Administration des Contributions directes, que nous adopterons, est que le décret s'applique aux impôts d'Etat et aux impôts locaux. Toutefois, un avis divergent prétend que ce décret ne concerne que l'impôt foncier d'Etat et non l'impôt foncier local dont il n'est pas question dans le décret. Le décret ne parle que de contribution foncière. Nous présumons donc que les auteurs ont voulu englober l'impôt local tout autant que l'impôt d'Etat. Le rapport au Président de la République qui accompagne ce décret ne semble pas contredire cette interprétation. Du reste, une con-

(1) Voir plus bas, page 155, l'explication technique de l'impôt foncier.

ception différente introduirait une complication nouvelle et inutile dans notre système d'impôt en Alsace et en Lorraine.

Jetons un coup d'œil rétrospectif sur cet ancien impôt foncier alsacien qui fut définitivement supprimé par le décret du 21 septembre 1924. L'impôt avait donné d'excellents résultats en pratique. Le cadastre et le livre foncier (du reste maintenus) avaient toujours été tenus à jour. Le principal de l'impôt s'était ainsi normalement développé. Les évaluations avaient été faites fort soigneusement et n'avaient jamais donné lieu à des plaintes. Le rendement de l'impôt était considérable en comparaison des autres impôts d'Alsace et de Lorraine.

A l'heure actuelle, après l'introduction de la législation française, la situation n'est de longtemps plus aussi satisfaisante. De grands changements dans le rendement de l'impôt foncier se sont produits par suite de la dévalorisation de notre monnaie. La revalorisation de l'impôt sur la propriété non bâtie n'a pas encore été faite et très partiellement seulement pour l'impôt sur la propriété bâtie. La législation française prévoit seulement des réévaluations tous les dix ou vingt ans, suivant qu'il s'agit de bâtiments ou de terre et à l'heure actuelle a supprimé les révisions périodiques des bâtiments (loi du 31 juillet 1918). Ceci devait entraîner, comme nous le verrons dans la suite, une disproportion de rendement des différents impôts locaux, dont profitent les propriétaires de bâtiments et surtout les cultivateurs.

Remarquons aussi la lenteur avec laquelle furent réalisées les réformes de l'intérieur de la France par rapport à l'Alsace et à la Lorraine. La contribution foncière, sur la propriété non bâtie continue à reposer

dans la plupart des communes des anciens départements à l'heure actuelle encore sur un cadastre dont les opérations d'art n'ont pas été révisées. En Alsace et en Lorraine, au contraire, on peut considérer que dans presque tous les cas la désignation cadastrale correspond à la situation sur le terrain. En plus, nous possédons l'excellente institution du livre foncier.

### *Autres dispositions fiscales insérées dans notre législation locale depuis la guerre.*

Deux arrêtés du Commissaire général de la République, du 13 mai 1919 et du 18 juin, ont assimilé sensiblement la législation locale de l'octroi à la législation en vigueur dans les anciens départements français (1).

Un décret du 3 août 1923, ratifié par la loi du 29 juillet 1925, a réintroduit la taxe française des prestations (2) pour les chemins vicinaux et ruraux (à l'exclusion de la taxe vicinale — loi du 31 mars 1903) ainsi que la législation française concernant l'assiette et le recouvrement de la taxe, la confection des rôles, la présentation, l'instruction, le jugement des réclamations. En même temps a été introduite la loi du 20 août 1881 qui avait modifié en France la loi de 1836 durant la période de désannexion de l'Alsace et de la Lorraine. Toutefois, les dispositions de la loi locale du 6 juin 1895 (articles 65 et 66), relatives au remplacement de la taxe des prestations par des centimes additionnels ordinaires, restent provisoirement en vigueur.

La taxe sur les chiens a été supprimée et remplacée

(1) Voir page 186 : L'octroi.
(2) Voir page 210 : La taxe des prestations.

par la taxe française correspondante (décret du 7 février 1924 et ratifié par la loi du 9 mars 1926). Toutes les autres taxes établies par la loi locale du 14 décembre 1909 sont toujours en vigueur actuellement dans les trois départements recouvrés.

Sous l'ancien régime, l'exploitation des mines donnait lieu, au profit du Trésor royal, à la perception d'un droit fixé au dixième du produit brut. Supprimé par la loi du 26 juillet 1791, ce droit fut rétabli, sous une forme nouvelle, par la loi du 21 avril 1810. D'après cette loi, l'exploitation des mines n'était pas considérée comme un commerce et échappait à la patente. Son article 33 chargeait le propriétaire des mines d'une redevance fixe et d'une redevance proportionnelle au produit de l'extraction.

Cette redevance des mines est toujours en vigueur dans les anciens départements, quoiqu'ayant été légèrement modifiée par les lois du 8 avril 1910, changeant l'assiette, et du 9 septembre 1919, article 5, attribuant le caractère commercial à l'exploitation des mines. L'article 4 de la loi du 31 mars 1923 a introduit la redevance des mines en Alsace-Lorraine au titre d'impôt d'Etat. Mais cette même loi a disposé que les impositions départementales et communales, y compris les centimes pour non valeur, et frais de perception, continueront seuls à être établis et perçus conformément aux dispositions locales en vigueur.

La redevance des mines a été modifiée en Alsace et en Lorraine, en 1873, ainsi que par la loi du 6 novembre 1896 qui l'a mise en harmonie avec la nouvelle organisation résultant de l'établissement de l'impôt sur les professions. Une loi du 14 juillet 1908, révisée par la loi du 28 mai 1913, forme les dernières étapes de son évolution.

Depuis la loi du 31 mars 1923, les centimes additionnels départementaux et communaux se calculent sur un principal fictif d'après le nombre d'hectares concédés au contribuable.

En vue d'unifier la législation sur les professions, la loi du 31 mars 1923 (article 3) stipule que l'impôt sur les professions ambulantes est établi d'après les mêmes règles que celles présidant à l'impôt sur les professions sédentaires.

La contribution des chemins de fer, qui était fixée à un minimum de 200.000 marks avant la guerre et qui avait rendu 619.000 marks en 1911, 1.063.600 marks en 1912 et 815.000 marks en 1913, fut revalorisée après la guerre par la loi du 6 juillet 1931. Au lieu de payer 250.000 francs comme ils le firent jusqu'en 1931, les chemins de fer doivent acquitter annuellement une contribution de trois millions de francs.

Enfin, les barèmes des impôts sur les professions, sur les traitements et salaires et sur les capitaux ont été modifiés sous l'influence de causes que nous examinerons plus loin.

Pour l'impôt sur les professions, le barème variait d'après les lois :

| | Maximum du taux atteint à : |
|---|---|
| du 8 juin 1896, entre 1,9 % et 0,38 % | 25 000 fr. |
| du 7 juillet 1916, entre 3 % et 0,40 % | 125.000 » |
| du 9 avril 1932, entre 4 % et 0,50 % | 165.000 » |

Pour l'impôt sur les traitements et salaires, le barème a reçu les modifications suivantes par les lois:

| | | Maximum du taux atteint à : |
|---|---|---|
| du 13 juillet 1901, entre | 1,9 % et 0,19 % | 25.000 fr. |
| du 7 juillet 1916, entre | 5 % et 0,20 % | 100.000 » |
| du 22 déc. 1925, entre | 5 % et 0,15 % | 100.000 » |
| du 24 janv. 1930, entre | 5 % et 0,12 % | 100.000 » |
| du 9 avril 1932, entre | 5 % et 0,10 % | 510.000 » |

Les petits salariés ont donc été successivement dégrevés et la dernière loi favorise les classes allant jusqu'à 360.000 francs et exempte même complètement les salaires inférieurs à 1.501 francs.

Pour l'impôt sur les capitaux, les lois suivantes modifiaient les barèmes :

| | | Maximum du taux atteint à : |
|---|---|---|
| du 13 juill. 1901, entre | 3,5 % et 1,6 % | 5.000 fr. |
| du 7 juin 1916, entre | 5,60 % et 1,6 % | 125.000 » |
| du 9 avril 1932, entre | 5,60 % et 0,75 % | 300.000 » |

Les lois sus-mentionnées d'après guerre, ont introduit dans notre législation quelques dispositions fiscales nouvelles qui n'ont qu'une portée restreinte.

Les lois de 1925 et de 1930 autorisent la déduction des charges de famille des traitements et salaires et du revenu des professions. La loi de 1932 réalise le transfert des tantièmes des administrateurs de la cédule des traitements et salaires à celle des capitaux. La loi de 1930 réalise un transfert en sens inverse des rentes. Ceci est fait afin que les tantièmes paient plus d'impôts et que les rentes en paient moins.

Sous l'influence de quelles causes économiques tant de lois portant modification des barèmes sont elles

intervenues depuis la guerre? La prochaine section donnera une réponse à cette question.

## SECTION III

### *La dévalorisation du franc et les remaniements de taux applicables aux principaux fictifs qui en ont été la conséquence.*

Les nombreux changements partiels qu'ont subi nos impôts locaux depuis la guerre, proviennent de la dévalorisation du franc. Certains revenus ont augmenté considérablement, par exemple les revenus du travail, tandis que d'autres sources de revenus ne se sont modifiées que dans une proportion moindre : les revenus des bâtiments, l'intérêt des capitaux. Les impôts correspondant à ces matières imposables ont, suivant les cas, augmenté considérablement autant ou plus que les revenus eux-mêmes (l'impôt sur les salaires est seize fois plus élevé en 1930 qu'en 1913) ou très peu, moins que les revenus correspondants (l'impôt sur la propriété non bâtie n'a même pas doublé dans ce laps de temps). Il en est résulté une grande disproportion entre les charges pesant sur les différentes classes sociales (1).

Les impôts sur les traitements et salaires constituent pour les imposés un poids excessif. Tandis que les bénéficiaires de cet état de choses sont les agriculteurs. Les terres étant taxées à peu près de la même façon qu'avant la guerre, les principaux fictifs ont à peine augmenté.

(1) Voir tableau part de chaque cédule dans le produit total des impôts, p. 255.

Le problème s'est donc posé de rétablir entre les trois principaux fictifs une relation acceptable. Comme on conservait les impôts actuels avec leurs règles d'assiette, on ne pouvait agir sur les principaux fictifs que par une modification des taux appliquée aux bases des cotisations.

C'est à ce travail que se sont employés successivement le conseil consultatif de 1921 à 1923, la commission Colson de 1924 à 1931 et le parlement à partir de 1925.

Déjà, durant la guerre, ce problème avait vu le jour. Les revenus commerciaux avaient baissé par suite de la taxation des prix limitant les bénéfices. Une loi du 7 juin 1916 a cherché à réaliser les anciennes proportions entre tous ces impôts, tout en cherchant à augmenter les recettes budgétaires.

Après la guerre, cette loi fut maintenue alors que la taxation des prix avait été complètement abolie. Un premier déséquilibre entre les salaires et les autres impôts en est résulté au détriment des salaires. L'inflation a augmenté ce déséquilibre.

Comme en même temps les villes étaient mal gérées, immédiatement après la guerre les dépenses avaient augmenté dans une forte proportion. Le conseil consultatif adjoint au Commissariat général de la République à Strasbourg constata, en 1921, que les charges locales étaient deux fois et demi plus fortes en Alsace et en Lorraine que dans les anciennes provinces françaises. Toutefois, cette proportion n'étant valable que pour certaines villes comparées dans les rapports faits au conseil consultatif, celui-ci allait commencer à envisager de plus près la situation quand le Ministre des Finances d'alors, très mal inspiré, donna des « directives de surseoir à toute modi-

fication du système local des impositions départementales et communales, vu qu'une réforme totale de la législation française en cette matière était imminente » (1). Il nous semble qu'il n'est pas téméraire de dire de ce Ministre qu'il était très optimiste.

Le Conseil consultatif, ainsi induit en erreur, a trouvé que cette modification serait la plus raisonnable et n'a pas élaboré de solution pratique du problème. Il a seulement proposé d'appliquer des centimes additionnels locaux à la cédule d'impôt d'Etat sur les bénéfices agricoles, tout en remarquant que le rendement des nouveaux centimes serait infime. D'autre part, il a envisagé la révision des dépenses entre l'Etat et les communes ainsi que la question des arrérages et emprunts. Certaines communes ont supporté des dépenses exceptionnelles, suite de l'état de guerre, qui dans le reste de la France ont été supportées par l'Etat. C'est grâce à cette initiative que 25.288.000 francs furent remboursés à certaines villes en 1927.

*Les trois rapports de la Commission Colson et les lois qu'ils ont engendrées* (1).

Toutes ces questions ont été reprises dans la suite par la « Commission d'Etudes des questions fiscales concernant les départements et les communes du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle », instituée par un arrêté du Garde des Sceaux, à la date du 27 février 1924, et dont M. Colson, vice-président à ce moment du Conseil d'Etat, fut nommé président. Les

(1) Conseil Consultatif, session d'octobre 1922, page 68.

(2) Voir le tableau : lois et documents parlementaires d'après-guerre à la fin de l'ouvrage.

conclusions de ses travaux ont été présentées au Président du Conseil dans trois rapports des 18 novembre 1924, 6 juillet 1928 et 7 janvier 1929.

Dans le premier rapport, la Commission constatait que les principaux fonciers s'étaient à peine accrus de 1914 à 1923, tandis que le principal de l'impôt sur les salaires avait presque décuplé pendant la même période (1).

Elle proposait dès lors, à titre de première mesure immédiate : de majorer de 50 % les taux servant au calcul des principaux fictifs fonciers et, par contre, de diminuer de 25 % les taux servant au calcul du principal fictif de l'impôt sur les salaires.

Accessoirement elle demandait qu'on exonéra de l'impôt sur les traitements les pensions de la loi du 31 mars 1919, ainsi que les allocations familiales et que l'on accorda, pour le calcul de l'impôt, des déductions pour charges de famille (1.000 francs pour le premier enfant et 1.500 francs pour chacun des autres).

Ces conclusions, approuvées par le gouvernement et soumises au Parlement, trouvèrent leur sanction dans deux lois : du 22 décembre 1925 et du 15 juillet 1927.

La première loi rapportée à la Chambre par M. Peirotes (2) et au Sénat par M. Henry Roy (3), réduisit légèrement la majoration proposée pour l'impôt sur les bâtiments (5 % au lieu de 5,25 %) et n'applique la réduction de 25 % sur le taux de l'impôt sur les salaires qu'aux petits salaires. Il ne fallait d'une part

(1) Chéron. — Sénat, Rapport du 17 mars 1932, *Documents* n° 275.

(2) Peirotes. — Chambre, 19 févr. 1925, *Documents* n° 1295.

(3) Henri Roy. — Sénat, 19 juin 1925, *Documents* n° 326.

pas trop imposer les bâtiments car les propriétaires auraient fait retomber le poids des impôts sur les locataires que le législateur voulait protéger, et d'autre part, un dégrèvement des salaires moyens et élevés risquait de compromettre les recettes et la stabilité budgétaire.

Par contre, la loi du 15 juillet 1927 réduisit le taux de l'impôt sur les bâtiments de 5 à 3 1/2 %, ce qui peut étonner à première vue. En réalité, cette réduction correspondait à une assez forte augmentation de l'impôt, car de nouvelles évaluations faites en 1925 et 1926 avaient taxé à leur vraie valeur d'alors les revenus imposables. Les motifs qui avaient justifié précédemment le rehaussement du taux du principal fictif cessaient dès lors d'être valables; d'où le retour au taux de 3,5 %. Cette loi fut rapportée par M. Frey (1) à la Chambre et par M. Chéron (2) au Sénat.

Le second rapport de M. Colson, du 6 juillet 1928, est très fouillé et assez volumineux. Voici ses suggestions essentielles :

1° un remaniement complet des barèmes des impôts sur les professions, capitaux et salaires, en tenant compte de la dévalorisation du taux de l'argent et de la nécessité de multiplier les classes afin de réduire l'écart qui existait entre les contribuables de deux classes voisines;

2° la création de nouvelles ressources supplémentaires pour éviter un déséquilibre des budgets locaux provenant des réformes susdites. Ces ressources seraient obtenues par :

(1) Frey. — Chambre, 7 juillet 1927, *Documents* n° 4777.
(2) Chéron. — Sénat, 13 juillet 1927, *Documents* n° 509.

*a*) une nouvelle répartition du fonds commun,

*b*) l'introduction de vingt-trois taxes indirectes,

*c*) l'augmentation du taux de l'impôt sur la propriété bâtie, de 6 à 9 %,

*d*) une contribution plus élevée des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine;

3° des modifications de détail, au nombre de douze, apportées aux modalités d'assiette des impôts sur les professions, les capitaux et les salaires.

Ces dernières modifications de détail furent soumises par le Gouvernement au Parlement (1) qui les sanctionna par une première loi du 24 janvier 1930.

Une seconde loi du 24 janvier 1930, due à l'initiative parlementaire de MM. Peirotes et Grumbach (2), réalisa, avec un effet au 1er janvier 1929, un nouvel abaissement du taux de l'impôt sur les salaires en ce qui concernait les petits contribuables.

En principe, on voulait compenser cette moins value par une imposition plus forte sur la propriété non bâtie. Mais ce dernier rehaussement fut repoussé par la Chambre à raison de la crise que traverse l'agriculture et afin d'éviter l'exode des campagnes. Aucune disposition spéciale ne fut prise en définitive pour assurer l'équilibre de la réforme partielle ainsi réalisée.

Enfin, une loi du 17 juillet 1931, due à l'initiative gouvernementale (3), a introduit en Alsace et en Lorraine la loi du 13 août 1926 autorisant les communes

(1) Projet Poincaré-Chéron, du 26 février 1929, *Documents* n° 1332.

(2) Proposition Peirotes-Grumbach, du 20 décembre 1928, *Documents* n° 953.

(3) Projet Tardieu-Reynaud-Germain Martin, Chambre 3 juin 1930, *Documents* n° 3375.

et les départements à établir des taxes. Un règlement d'administration publique qui doit compléter certaines modalités de son application n'est pas encore intervenu jusqu'à l'heure actuelle.

Toutes les autres suggestions de la commission Colson exigeaient des sondages approfondis qui retardaient la mise au point d'un projet de loi.

C'est la raison pour laquelle la Commission a tenu une autre séance le 10 décembre 1928. Elle a abouti à des conclusions adoptées sinon à l'unanimité, mais du moins sans se heurter à des résistances trop vives. Des représentants des grandes villes et des Chambres de commerce des trois départemnnts avaient senti la nécessité de réaliser une réforme rendue urgente par le poids excessif de certains impôts. Malheureusement, les représentants des campagnes, étant en infériorité dans cette commission, n'ont pas participé à l'élaboration des nouvelles propositions qui furent réunies dans un rapport du 7 janvier 1929.

Les conclusions définitives de la Commission sont les suivantes :

Un remaniement complet des barèmes des impôts sur les professions, les capitaux et les salaires est indispensable en vue de réaliser :

*a*) un aménagement nouveau du mode de progression de l'impôt. Actuellement, le taux correspondant à chaque classe est appliqué à la totalité du revenu imposable. La Commission propose un système analogue à celui de l'impôt général sur le revenu : chacune des tranches successives du revenu total ne supportera que le taux applicable à la classe à laquelle il correspond;

*b*) un abaissement notable du taux maximum de l'impôt sur les salaires. L'impôt sur les professions et l'impôt sur les salaires comporteraient le même

barème de 0,2 à 3,6 %. L'impôt sur le capital comporterait un barème spécial de 1,33 à 5,6 %. La Commission a envisagé un barème qui entraînerait une diminution sensible des charges incombant respectivement aux commerçants, aux rentiers et aux salariés.

Pour assurer l'équilibre de la réforme sans que les communes soient, en règle générale, obligées de voter de nouveaux centimes, la commission est d'avis :

1° de rehausser à nouveau de 6 à 9 % le taux en principal fictif de l'impôt foncier sur la propriété non bâtie;

2° de modifier la répartition des fonds communs des boissons et du chiffre d'affaire au profit des grandes villes où la diminution du principal fictif de l'impôt sur les salaires serait particulièrement onéreuse pour les finances municipales;

3° de rehausser la contribution forfaitaire assignée aux chemins de fer d'Alsace et de Lorraine en représentation de l'impôt sur les professions qui ne leur est pas applicable.

Enfin, la Commission propose deux mesures de détail qui intéressent plutôt les modalités d'assiette que le produit des impôts locaux :

*a*) la modification du régime des tantièmes des administrateurs;

*b*) la création d'une taxe locale d'habitation à laquelle seraient assujetties les personnes n'ayant qu'une résidence temporaire en Alsace-Lorraine et qui ne seraient pas soumises aux impôts sur les capitaux et sur les salaires.

Ces propositions reçurent l'approbation du gouvernement et furent concrétisées dans deux projets de

loi, un du 11 décembre 1929 (1) et l'autre du 17 janvier 1930 (2).

Le projet du 17 janvier 1930 est devenu la loi du 6 juillet 1931. Elle a fixé à 3.000.000 de francs le montant de la contribution forfaitaire annuelle des chemins de fer au lieu de 250.000 francs versés en vertu de la loi du 15 avril 1911. Elle a laissé à un règlement d'administration publique le soin de répartir ces trois millions entre les collectivités intéressées. Ces dernières attendent, pour cette raison, impatiemment l'élaboration de ce règlement.

Quand au projet du 11 décembre 1929, il a eu une longue histoire bien mouvementée. Il fut strictement conforme aux propositions du rapport Colson, du 7 janvier précédent, mais il a reçu à la Chambre des modifications profondes dues à la Commission d'Alsace-Lorraine, dont M. Nominé (3) était le rapporteur.

Après avoir écarté tout rehaussement du principal fictif de la contribution foncière, la Commission a reconnu que ce principal fictif reste en moyenne de 50 % en dessous de sa valeur de 1913.

Elle a rejeté tout système spécial de répartition des fonds communs qui aurait pour objet de favoriser les grandes villes au détriment des communes rurales.

La création d'une taxe d'habitation en ce qui concerne les résidents temporaires n'a pas trouvé son consentement et elle a préféré s'en tenir au système actuel de prélèvement des impôts sur les capitaux et les

(1) Projet Tardieu-Chéron, 11 décembre 1929, *Documents* n° 2584.

(2) Projet Tardieu-Chéron-Pernot, 17 janvier 1930, *Documents* n° 2751.

(3) Nominé. — Rapport du 3 mars 1931, *Documents Chambre* n° 4679

salaires, proportionnellement au nombre de mois que lesdits habitants passeraient en Alsace et en Lorraine.

En définitive, elle a tenté de réaliser, par une refonte totale des barèmes des trois impôts sur les professions, les capitaux et les salaires, une nouvelle répartition des charges.

Les remaniements effectués auraient dégrevé très fortement les salariés (taux dégressif variant de 5 % à 0,05). Pour trouver une compensation budgétaire, la Commission voulait surimposer les industriels et commerçants par un taux allant de 0,25 à 4,50 %.

Il n'est pas surprenant, dans de telles conditions, que l'économie de la réforme ainsi adoptée par la Chambre ait soulevé les plus vives protestations de la part des Chambres de commerce des trois départements recouvrés. Ces dernières ont conclu, en faveur, soit d'un retour au projet du gouvernement, soit du maintien du *statu quo* jusqu'au jour où, la réforme des impositions locales étant réalisée dans le reste de la France, un même régime pourrait être appliqué de part et d'autre de l'ancienne frontière.

Le Sénat a adouci les propositions de la Commission d'Alsace-Lorraine et cherché un moyen terme entre le projet gouvernemental et le texte voté par la Chambre. M. Chéron (1), rapporteur, a décidé le Sénat à suivre ses suggestions et le 9 avril 1932, la loi a enfin été promulguée par le Président de la République. Remarquons que M. Chéron, quoiqu'ayant aperçu les inconvénients de taxer davantage le commerce et l'industrie, a suivi en partie les idées de M. Nominé. Il n'a pas cherché à imposer davantage les agriculteurs, car leurs députés et sénateurs sont en majorité au Parlement.

(1) Chéron. — Sénat, Rapport du 17 mars 1932, *Documents* n° 275.

Les petits salariés ont été dégrevés (taux progressif de 0,10 à 5 %) et le grand commerce et la grosse industrie imposés davantage (taux de 0,50 à 4 %).

Cette même loi a augmenté les dégrèvements pour charges de famille et réalisé quelques réformes partielles.

Enfin, quelques députés d'Alsace et de Lorraine, pour porter un léger secours aux chômeurs, ont fait voter la loi du 4 avril 1932 qui spécifie que le chômage peut donner lieu à une remise totale ou partielle de l'impôt.

*En résumé,* depuis 1918, les impôts d'Etat de l'ancien Etat d'Alsace et de Lorraine ont été supprimés et remplacés par les impôts d'Etat français. Comme avant 1918, ls impôts locaux étaient prélevés sous forme de centimes additionnels aux impôts d'Etat, le fait de la suppression des derniers a rendu les impôts locaux autonomes. Les anciens principaux réels ont été maintenus à titre de principaux fictifs.

L'ancien impôt foncier local a été remplacé par l'impôt foncier d'Etat français. C'est sur le principal réel de cet impôt que sont actuellement calculés les centimes départementaux et communaux. On a aussi introduit la taxe des prestations des chemins vicinaux et ruraux, la taxe de l'octroi et la taxe sur les chiens.

L'inflations a entraîné des perturbations dans la répartition des charges fiscales. Les salariés et les commerçants ont été grevés davantage et par contrecoup les agriculteurs et propriétaires ont été dégrevés. Toute une série de lois ont essayé de remédier à ce nouvel état de choses et de revenir vers un répartition plus équitable des charges. Ce but, comme nous aurons l'occasion de le montrer, n'est pas encore atteint.

*Plan de l'ouvrage.*

Nous commencerons par analyser chaque impôt local pris isolément. Durant toute cette description, nous n'avons pas cessé de songer à une unification possible des impôts locaux de l'intérieur et de ceux de l'Alsace et de la Lorraine. Pour faire ressortir davantage les ressemblances et les différences entre les deux législations d'impôts locaux, nous les avons divisés en deux catégories : les impôts qui diffèrent entièrement des impôts locaux de l'intérieur de la France et ceux qui ont un très grande ressemblance avec eux.

Après cette longue analyse, nous ferons la synthèse du système en appréciant sa valeur. Dans la Conclusion, nous résumerons quelques idées principales qui ressortent de cette étude et nous essayerons d'envisager les tendances de l'avenir des impôts locaux d'Alsace et de Lorraine.

Première partie. — Description des impôts locaux de l'Alsace et de la Lorraine différant entièrement des impôts locaux de l'intérieur de la France.

Deuxième partie. — Description des impôts locaux de l'Alsace et de la Lorraine ressemblant en grande partie aux impôts locaux de l'intérieur de la France.

Troisième partie. — Appréciation du système des impôts locaux au point de vue financier, économique et social.

Conclusion. — Résumé de quelques idées principales qui ressortent de cette étude et perspectives d'avenir des impôts locaux.

# PREMIERE PARTIE

## DESCRIPTION DES IMPOTS LOCAUX DE L'ALSACE ET DE LA LORRAINE DIFFERANT ENTIEREMENT DES IMPOTS LOCAUX PRELEVES A L'INTERIEUR DE LA FRANCE

### TECHNIQUE DE CHAQUE IMPOT LOCAL

L'histoire nous a montré la genèse et les raisons de l'évolution du système primitif, par contre l'analyse en détail du système actuel nous permettra d'en expliquer la nature et d'en déduire les qualités et les défauts.

Les impôts locaux perçus en Alsace Lorraine puisent à cinq sources : la propriété bâtie et non bâtie, les mines, le revenu professionnel, l'intérêt des capitaux et les traitements et salaires.

A chacune de ces sources de revenus, la loi applique un certain taux d'impôts. Le produit de ces deux facteurs constitue le principal fictif de chaque cotisation individuelle.

L'ensemble des principaux fictifs de tous les habitants d'une commune forme le principal fictif communal. En additionnant tous les principaux fictifs communaux d'un département, on obtient le principal fictif départemental.

Le principal fictif communal, divisé par cent, donne

un centime communal. C'est cette base qu'utilisent les communes pour calculer le nombre de centimes dont elles ont besoin pour couvrir leurs dépenses. Si donc une commune a un principal de 120.000 francs et qu'elle a besoin de 180.000 francs pour équilibrer son budget, elle fera le calcul suivant : 120.000 : 100=1.200 qui forment son centime communal. Ensuite elle évaluera le nombre de centimes qu'il faudra qu'elle prélève sur les contribuables en divisant 180.000 par 1.200 = 150. Cette municipalité prélèvera donc 150 centimes additionnels. Les centimes départementaux sont déterminés de la même façon.

L'ensemble des produits des centimes est affecté au paiement de l'ensemble des dépenses. L'Alsace-Lorraine ne connaît heureusement pas à cet égard les difficultés inextricables de la spécialité des centimes de l'intérieur de la France où chaque centime est prélevé en vue du paiement d'une dépense déterminée d'avance (1).

Les centimes sont prélevés d'une façon uniforme.

Ainsi les conseils départementaux ou locaux ne peuvent plus surimposer une source de revenus au profit d'une autre. C'est là une mesure d'intérêt général. La modification de la répartition des centimes ne doit pas être soumise à la compétence des assemblées locales, quelqu'estime qu'on ait pour les théories de décentralisation (2).

L'impôt sur les professions apporte une exception à l'unité de prélèvement. Il est attribué aux communes 8 % du montant de cet impôt (art. 38, loi du 8 juin 1896.)

(1) Voir plus haut, page 27.
(2) Rouffie et Momméja, *op. cit.*, page 159.

Les centimes locaux qu'on voit figurer sur la feuille d'imposition rose se composent non seulement des centimes départementaux et des centimes communaux, mais encore des centimes prélevés par l'Etat. Celui-ci perçoit 5 % sur le produit des centimes départementaux et communaux pour non-valeur et 3 % sur le produit des centimes communaux pour frais de perception. En plus, chaque contribuable doit payer 20 centimes par article pour frais d'avertissement. (Décret du 21 septembre 1924.)

Exemple : en 1931, Strasbourg a prélevé 185 centimes communaux, le Bas-Rhin 80 centimes départementaux, l'Etat 5 % du fonds de non-valeur sur 80+185 = 265× 5 % = 13,25 centimes, l'Etat 3 % de frais de perception sur 185 = 5,55. Total des centimes : 283,80.

En ce qui concerne le taux, il est uniforme pour tous les redevables de l'impôt foncier sur la propriété bâtie et non bâtie et de l'impôt sur les mines. Il est au contraire progressif et fixé par des barèmes spéciaux pour chacun des impôts sur les professions, sur les capitaux et sur les salaires. A partir d'un certain montant assez élevé, le taux redevient proportionnel.

Le contribuable qui veut vérifier l'exactitude de sa feuille d'imposition n'aura qu'à faire les calculs suivants : connaissant son revenu il détermine son principal fictif tel qu'il résulte des tarifs de l'impôt (1). Il multiplie ce principal par le centime le franc indiqué sur sa feuille de contribution et dont il peut contrôler le montant en aditionnant, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, les centimes départementaux, communaux, de fonds de non-valeur et de frais de perception.

(1) Voir les barèmes indiquant le principal fictif servant au calcul des impôts sur le sapital, p. 73; les professions, p. 107; les traitements, p. 85.

Pour tous les contribuables dont l'inscription au registre de commerce est obligatoire, il faut encore répartir la contribution pour frais de Chambre de commerce au prorata des droits en principal fictif de l'impôt sur les professions.

Enfin, la taxe pour frais de chambre de métiers est répartie entre les redevables d'après un nombre d'unités déterminé pour chaque entreprise en raison de la classe dans laquelle cette entreprise est rangée pour l'assiette de l'impôt sur les professions.

En plus, les populations des campagnes paient des contributions pour les corporations agricoles et les Chambres d'agriculture.

L'article 40 de la loi de finances de 1928 a autorisé les Chambres d'agriculture à percevoir, à partir du 1er janvier 1929, des centimes additionnels jusqu'à concurrence de dix au maximum sur le principal de la contribution foncière des propriétés non bâties. Cette perception maximum autorisée correspond en moyenne à 100.000 francs par Chambre.

Les communes ont d'autres sources de revenus. Elles participent aux deux fonds communs des boissons et du chiffre d'affaires. Elles ont le droit de prélever une série de taxes : chiens, grands magasins, valeurs des terrains non bâtis, déballages, villes d'eaux, prestations, timbre sur les débits de boisson, etc. La loi du 17 juillet 1931 introduit les vingt-trois taxes applicables à l'intérieur depuis la loi du 13 août 1926. Finalement certaines communes tirent encore quelques faibles ressources de leur octroi.

Les départements peuvent établir des taxes départementales de désinfection et participent aux fonds communs provenant des droits perçus à l'occasion de la délivrance de la carte d'identité d'étranger, des

amendes de police correctionnelle, à l'impôt sur le chiffre d'affaires, ainsi qu'aux droits perçus par l'Etat sur les voitures automobiles et prélevés sur la police du roulage. Ils ont aussi une part sur la majoration due (1/10) pour paiement tardif des contributions directes.

Nous examinerons dans cet ouvrage tous les impôts locaux directs et indirects ainsi que les taxes qu'on peut logiquement leur assimiler. Nous insisterons aussi sur une délicate question qui fait actuellement bien parler d'elle, celle du contentieux spécial à l'Alsace-et à la Lorraine en matière d'impôts locaux.

Pour que le lecteur, qui voudra bien nous suivre dans l'aridité de cet exposé technique des nombreux impôts, puisse se retrouver plus facilement dans ce dédale, nous lui indiquons ci-dessous notre plan. Les impôts sont répartis en quatre catégories :

1) impôts sur les revenus des capitaux mobiliers ou du travail;

2) impôts sur les revenus mixtes des capitaux et du travail appelés aussi impôts sur l'activité économique;

3) impôts sur la propriété immobilière;

4) impôts sur la consommation.

Cette classification tient compte du lien plus ou moins important de la matière imposable avec le fonctionnement normal de la vie communale. Les revenus ont-ils ou n'ont-ils pas été acquis dans la circonscription imposable (1)? Voilà la question qui plane au-dessus de cette classification. Nous ne pourrons y donner une réponse qu'après un examen détaillé des différents genres d'impôts.

(1) Voir l'exposé de la théorie de von Miquel, p. 230.

Notre plan a un deuxième avantage : celui de faire ressortir la différence et la ressemblance entre les impôts locaux prélevés en Alsace et en Lorraine et les impôts locaux de l'intérieur de la France. Certains impôts prélevés dans les trois départements recouvrés diffèrent complètement de ceux prélevés à l'intérieur, tandis que d'autres leur ressemblent entièrement.

Nous commençons par l'étude des impôts locaux d'Alsace et de Lorraine qui diffèrent de ceux prélevés à l'intérieur de la France.

Chapitre I. — Les impôts sur les revenus des capitaux mobiliers ou du travail.

Chapitre II. — Les impôts sur les revenus mixtes du capital et du travail appelés aussi impôts sur l'activité économique.

Annexe. — Le contentieux des impôts locaux sur les revenus.

# CHAPITRE I

## LES IMPOTS SUR LE REVENU DES CAPITAUX MOBILIERS OU DU TRAVAIL

Sommaire. — 1) L'impôt sur le produit des capitaux; Assiette; Personnes imposables; Exemptions; Détermination du revenu imposable; Commission de taxation; Dispositions pénales; Tarif de l'impôt; Comparaison avec les anciens barèmes; Remède à une injustice fiscale; Frais. — 2) L'impôt sur les traitements et salaires; Objet de l'impôt; Personnes soumises à l'impôt; Détermination du revenu imposable; Dégrèvements et remises d'impôts; Réductions pour charges de famille; Tarif de l'impôt; Barèmes précédents; Mode de taxation; Ancien projet de réforme.

Depuis la guerre les impôts sur les revenus des capitaux et des salaires ont un meilleur rendement que les impôts fonciers sur la propriété bâtie et sur la propriété non bâtie. Car les capitaux et les traitements et salaires ont augmenté considérablement dans les dernières années sous l'effet de l'inflation.

L'impôt sur les capitaux est mal organisé et n'a que triplé dans la période allant de 1913 à 1930. Dans ce même espace de temps, au contraire, l'impôt sur les traitements et salaires a augmenté de seize fois. Durant la période si noire de l'inflation, la qualité de ce dernier impôt s'est révélée. On peut dire sans exagération qu'il a été le sauveur des budgets de nos collectivités secondaires. Il a été puissamment aidé dans ce résultat par l'impôt sur les professions, il est vrai.

L'analyse de ces deux contributions se trouve dans les deux sections suivantes :

Section I. — L'impôt sur le produit des capitaux.

Section II. — L'impôt sur les traitements et salaires.

## SECTION I

### *L'impôt sur le produit des capitaux.*

*L'impôt est assis sur le produit des capitaux et des rentes.* — Sont soumis à l'impôt sur les capitaux les revenus produits par les capitaux et les rentes, sans distinguer si ces revenus ont leur source en Alsace et en Lorraine ou dans une autre province.

Tels sont : 1° les intérêts ou autres produits de capitaux de toute nature productifs d'intérêts, y compris les intérêts ou autres arrérages capitalisés, spécialement des obligations de l'Etat et des Etablissements publics français et étrangers, des lettres de gage, des obligations hypothécaires; en outre, les produits consistant en ce que dans les créances non productives d'intérêts (créances à terme, lettres de change, bons du Trésor, valeurs à lots et autres semblables), le capital à rembourser est supérieur à celui primitivement versé;

2° les dividendes, intérêts ou autres produits de parts dans les sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions, sociétés à responsabilité limitée, sociétés minières;

3° les rentes de tout genre tant en argent qu'en nature, à l'exception des rentes viagères (loi du 13 juillet 1901, article 2 et loi du 24 janvier 1930, article 1);

4° les tantièmes que les administrateurs de sociétés

touchent pour une simple participation aux séances du conseil et non pas pour un travail effectif de direction (article 17, loi du 29 avril 1926; article 4, loi du 29 décembre 1926; article 2, loi alsacienne du 13 juillet 1901 sur les traitements et salaires, modifiée par l'article 1, loi du 9 avril 1932).

En d'autres termes, les tantièmes ayant subi l'impôt d'Etat de 16 % sur le revenu sont soumis à l'impôt local sur le capital. Lesdits tantièmes payent suivant la volonté du législateur plus d'impôts que ce n'était le cas avant l'intervention de la loi de 1932. A ce moment, ils étaient soumis à l'impôt sur les traitements et salaires. Mais, comme ils ne forment point la contrevaleur d'un travail effectif, mais constituent un supplément de dividende, le législateur a voulu introduire une justice fiscale de plus dans notre système en faisant ladite modification.

Ne sont pas imposables les parts de bénéfice des membres de sociétés commerciales ouvertes, ni les profits des commandites simples, mais seulement le revenu des actions et les parts de fondateurs des coopératives. Cet article a pour but d'éviter les doubles impositions.

En résumé, l'impôt sur le capital atteint tous les revenus mobiliers, exception faite de ceux qui sont affectés à la bienfaisance ou qui sont déjà taxés par un autre impôt local.

Peuvent être déduits du revenu imposable : 1) les intérêts du passif, dont l'exigibilité est justifiée, pourvu qu'ils se rapportent à des dettes de capital garanties par une hypothèque ou un gage. — 2) Les charges de droit privé qui grèvent les revenus imposables des capitaux en vertu de créances non contestables. Si les biens frappés d'hypothèque pour sûreté

d'une dette en capital ne sont pas situés en Alsace-Lorraine, les intérêts de cette dette ne peuvent donner lieu à une déduction.

Les charges qui ont le caractère de libéralité volontaire ou qui résultent d'obligations légales d'ordre général ne peuvent être portées en déduction (art. 6).

Un prêt qui ne serait pas justifié par une reconnaissance ne peut en conséquence entrer en déduction.

Notons les quelques grandes différences entre l'impôt alsacien sur les capitaux et l'impôt français sur les valeurs mobilières. La législation alsacienne permet de déduire les dettes hypothécaires et gagées du revenu des capitaux pour obtenir le produit net imposable, tandis que l'impôt d'Etat taxe le coupon et ne prend pas en considération la situation des dettes du propriétaire du titre. Comme en Alsace-Lorraine on frappe les capitaux dans les mains de leur possesseur, le calcul des charges à déduire en est facilité.

Malheureusement, à ces qualités incontestables de l'impôt s'opposent des défauts non moins considérables. Les propriétaires de capitaux font la déclaration de leurs revenus sans sincérité. L'administration des contributions directes ne dispose pas de moyens de contrôle suffisants pour vérifier l'exactitude de ces déclarations. Il en résulte que de nombreuses personnes fraudent le fisc impunément. Malgré la dévalorisation et la disparition d'un certain nombre de ceux qu'on appelle rentiers, la contribution à cet impôt aurait dû augmenter assez fortement durant les dernières années précédant la crise de 1930-32, les fortunes s'étant reconstituées en partie. Au contraire,

nous constatons que l'impôt n'a fait qu'augmenter très faiblement, ce qui ne fait que confirmer l'hypothèse de fraudes fiscales que nous venions d'émettre plus haut.

*Personnelles imposables.* — Sont redevables de cet impôt :

1° toutes les personnes qui ont leur domicile ou leur résidence en Alsace-Lorraine;

2° les corporations, les sociétés commerciales, les associations, les sociétés, les fondations, les sociétés civiles qui ont un siège en Alsace-Lorraine, les masses de faillite, les curatelles à succession et autres, en tant qu'elles possèdent des capitaux portant intérêts;

3° les étrangers qui ont un domicile en Alsace-Lorraine ou qui s'y trouvent depuis plus d'un an sans interruption ou depuis plus de trois ans avec interruption (art. 3).

*Exemptions.* — L'article 4 énonce les exemptions accordées de droit :

1° L'Etat et les établissements entretenus en totalité ou en partie aux frais de l'Etat.

2° les départements et les communes;

3° les établissements publics d'instruction;

4° les fabriques des églises, les paroisses et administrations des églises protestantes, les consistoires israélites;

5° les caisses, syndicats professionnels et établissements d'assurance créés en vertu des lois d'Etat pour réaliser les assurances légales contre les maladies, les accidents et l'invalidité;

6° les Caisses d'épargne publiques et les caisses publiques d'avances;

7° les sociétés publiques d'assurance contre la grêle et la mortalité du bétail, ainsi que leurs unions;

8° les établissements et fondations destinés à soigner les malades et à assister les pauvres;

9° les sociétés de secours mutuels (art. 4);

10° les revenus des capitaux et des rentes qui, déduction faite des intérêts du passif et des charges, ne dépassent pas 600 francs par an (loi du 24 janvier 1930, article premier).

Sont en outre exemptés de l'impôt :

1° les personnes exerçant une profession en ce qui concerne les capitaux placés dans leur entreprise et nécessaires à son exploitation, ou pour les titres et lettres de change en circulation acquis en vue d'en faire commerce;

2° les contribuables désignés à l'article 3 ci-dessus en ce qui concerne les capitaux administrés par eux qui ne leur appartiennent pas en tant que ces revenus sont remis aux ayants droit et sont imposables en la personne de ceux-ci.

Les rentes provenant de propriétés foncières bâties ou non bâties, dont le montant est déjà atteint par l'impôt foncier ou sur les bâtiments, sont exemptes de l'impôt.

En outre, le Ministère peut accorder l'exemption de l'impôt sur les capitaux aux veuves, aux femmes divorcées, aux orphelins de père et de mère, ainsi qu'aux personnes dont la faculté de gagner leur vie est réduite lorsque le montant imposable de leurs revenus, y compris les ressources de toute provenance et déduction faite des intérêts du passif et des charges, ne dépasse pas 1.800 francs par an (art. 5, loi du 9 avril 1932).

En conséquence, les comptes courants déposés en

banque par les industriels et les commerçants ne sont pas soumis à l'impôt. Le législateur a considéré que ces sommes sont placées en banque par mesure de sécurité et font partie de l'exploitation comme fonds de roulement.

*Détermination du revenu imposable.* — L'impôt sur le coupon, comme il existe en France, ne pouvait être appliqué en Alsace-Lorraine à titre d'impôt local. Il suffirait pour s'y soustraire de toucher les coupons dans une autre province où pareil impôt local n'existe pas.

La déclaration est le seul moyen d'imposer équitablement les contribuables. L'évolution des idées de von Schraut est donc bien précise. Il ne considère plus les signes extérieurs, mais il ne tient compte que de la déclaration pure et simple, faite par le contribuable sur sa fortune mobilière.

L'établissement de l'imposition a lieu sur une déclaration que le contribuable ou son représentant légal doit faire en son âme et conscience. Le déclarant indiquera la classe qui lui est applicable. S'il y a lieu à déduire des intérêts ou des charges du passif, il faut que la déclaration contienne la désignation de l'acte d'où résulte la déduction, de la personne du créancier ou du bénéficiaire de la rente, ainsi que l'indication du montant des intérêts ou de la rente revenant à chaque créancier ou crédi-rentier (art. 12).

On a voulu ménager le contribuable et ne pas lui imposer l'obligation annuelle de la déclaration des revenus. Celle-ci est valable durant trois années, ce qui a pour conséquence la fixité de l'impôt pendant ce laps de temps. La loi ne veut pas tenir compte des faibles fluctuations qui peuvent se produire dans le chiffre du revenu mobilier.

Mais si les fluctuations deviennent trop fortes, la plus élémentaire justice fiscale exige de les prendre en considération. Cela se produit en cas de succession, de donation, de partage, de mariage, d'achat ou de vente de biens immobiliers, d'entreprise ou de fonds de commerce (al. 2, art. 14). Encore faut-il que la modification survenue dans le produit annuel des capitaux et rentes soit de nature à faire varier de deux classes au minimum l'imposition du contribuable (al. 3).

Dans les opérations d'assiette, les revenus fixes sont comptés d'après leur importance annuelle; les revenus incertains ou variables d'après la moyenne de leur rendement. Il en est de même des charges à déduire.

Pour les valeurs à lots et les créances non productives d'intérêts, le revenu est évalué au taux de 6 % de la valeur nominale primitive (loi du 24 janvier 1930, art. 1). L'impôt porte même sur les rentes françaises déclarées pourtant nettes d'impôts par l'Etat français.

Le Directeur des contributions fixe le montant de l'impôt d'après les bases établies par les commissions de taxation et conformément aux tarifs (art. 21).

*Commission de taxation.* — Trois espèces de commissions de taxation statuent en matière d'impôts sur les revenus mobiliers.

Les premières commissions, dites d'arrondissement, évaluent les revenus inférieurs à 18.000 francs (loi du 9 avril 1932, art. 12). Elles se composent d'un employé des contributions directes, président, de deux membres nommés par le Conseil général et de deux membres choisis par les conseils d'arrondisse-

ment ; dans les villes de Strasbourg, Mulhouse, Metz, Colmar, ils sont élus par le Conseil municipal. Trois membres en sont nommés par le Directeur des contributions directes (art. 16).

Les secondes commissions, dites commissions départementales, évaluent les revenus supérieurs à 18.000 francs. Elles se composent d'un président choisi par le Directeur des contributions directes et désigné parmi les fonctionnaires supérieurs de l'Administration, de quatre membres nommés par le Conseil général ou d'un membre élu par chaque conseil municipal des quatre grandes villes et de trois membres recrutés par les soins du Directeur des contributions directes (art. 17 et décret du 6 février 1925).

Enfin, il est institué une commission d'appel composée de sept membres, dont trois nommés par les Conseils généraux des trois départements, qui auront à choisir chacun un membre de chaque commission et un membre suppléant. Quant aux quatre autres membres, ils sont nommés par le Ministre des Finances (art. 24 et décret du 6 février 1925).

Les commissions ont à fixer la classe à laquelle appartiendra le contribuable, elles ont le droit d'ordonner des enquêtes lorsque les déclarations paraîtront douteuses et les contribuables sont tenus de fournir les renseignements qu'on leur demande.

S'ils refusent de les donner, ils sont taxés d'office et peuvent même être punis d'une amende de 25 francs (art. 26 et 27).

Les fonctions de membre de commissions de taxation sont honorifiques et ne donnent droit qu'au paiement des frais de voyage et d'indemnité de séjour. Bien entendu, le secret professionnel doit, sous peine d'amende et de responsabilité civile, être rigoureusement observé (art. 32).

*Dispositions pénales.* — Quiconque, au moyen de renseignements sciemment inexacts ou incomplets provoque son classement dans une classe du tarif inférieure, ou, en dissimulant une partie des sommes imposables qu'il est tenu de déclarer, empêche son inscription sur les rôles de l'impôt, est passible d'une amende du double au quadruple de l'impôt annuel fraudé; cette amende peut être portée au sextuple en cas de récidive dans le délai de six années (art. 28).

La prescription n'est acquise, en cas de déclaration fausse ou incomplète, que cinq ans après l'expiration de l'année fiscale considérée.

*Tarif de l'impôt.* — Le barème actuel date de la loi du 9 avril 1932 (art. 11), qu'a complété l'ancien article 9 de la loi du 13 juillet 1901. Le barème est dégressif et son taux varie entre 5,6 % et 0,75 %. Ce n'est qu'à la 44e classe (300.001 francs) que le taux atteint 5,6 %.

*Comparaison avec les anciens barèmes.* — Par rapport au barème précédent du 7 juin 1916, le barème actuel apporte un léger dégrèvement pour les petites classes.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| de | 601 à 1.200 fr. | le principal est de | 6,75 | au lieu de | 12,40 |
| de | 1.801 à 2.400 fr. | — | 25,20 | — | 50,60 |
| de | 18.001 à 21.000 fr. | — | 672,75 | — | 742,40 |
| de | 30.001 à 33.000 fr. | — | 1.197,00 | — | 1.581,20 |

Le tableau ci-contre compare le barème d'avant-guerre avec l'actuel. Les revenus évalués en marks ont été revalorisés à raison de 1 mark = 6 francs.

Il ressort de ce tableau que les revenus au-dessous de 4.800 francs par an sont actuellement moins

## Barème servant au calcul du principal fictif de l'impot sur le capital

Valable à partir du 1-1-1932

(Loi du 13 juillet 1901 art. 9, modifiée par les lois du 7 juin 1916 art. 2, et du 9 avril 1932 art. 11).

| | TAUX ACTUEL | | | | | TAUX D'AVANT-GUERRE 1 mark = 6 francs | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Revenu | Revenu moyen de la classe | Taux d'imposition | Principal fictif correspondant | | Revenu moyen de la classe | Taux d'imposition | Le taux actuel est : + élevé de — élevé de |
| | | francs | 0/0 | fr. c. | | francs | 0/0 | |
| 1 | 600 à 1.200 | 900 | 0 75 | 6 75 | 1 | 900 | 1 4 | — 49 % |
| 2 | 1.201 à 1.800 | 1.500 | 1 05 | 15 75 | 2 | 1.800 | — | — 25 % |
| 3 | 1.801 à 2.400 | 2.100 | 1 2 | 25 20 | 3 | 3.000 | 1 75 | — 32 % |
| 4 | 2.401 à 3.600 | 3.000 | 1 5 | 45 » | 4 | 4.200 | — | — 14 % |
| 5 | 3.601 à 4.800 | 4.200 | 1 5 | 79 80 | 5 | 5.400 | 2 10 | + 5 % |
| 6 | 4 801 à 6.000 | 5.400 | 2 2 | 118 80 | 6 | 6.900 | — | + 16 % |
| 7 | 6.001 à 8.000 | 7-000 | 2 45 | 171 50 | 7 | 8.700 | 2 45 | + 12 % |
| 8 | 8 001 à 10 000 | 9 000 | 2 75 | 247 50 | 8 | 10.800 | — | + 23 % |
| 9 | 10 001 à 12.000 | 11.000 | 3 | 330 » | 9 | 13.500 | 2 80 | + 23 % |
| 10 | 12.001 à 15.000 | 13.500 | 3 2 | 432 » | 10 | 16.560 | — | + 14 % |
| 11 | 15.001 à 18.000 | 16 500 | 3 35 | 552 75 | | | | |
| 12 | 18.001 à 21 000 | 19.500 | 3 45 | 672 75 | 11 | 19 500 | 3 15 | + 9 % |
| 13 | 21.001 à 24.000 | 22.500 | 3 55 | 798 75 | 12 | 22 500 | — | + 12 % |
| 14 | 24.001 à 27.000 | 25.500 | 3 65 | 930 75 | 13 | 27.000 | 3 50 | + 7 % |
| 15 | 27.001 » 30.090 | 28.500 | 3 725 | 1.061 65 | | | | |
| 16 | 30.001 à 33 000 | 31.500 | 3 8 | 1.197 » | 14 | 33.000 | — | + 8 % |
| 17 | 33.001 â 36 000 | 34.500 | 3 85 | 1.328 25 | | | | + 10 % |
| 18 | 36.001 à 39.000 | 37.500 | 3 9 | 1.462 50 | 15 | 39.000 | | |
| 19 | 39.001 à 42.000 | 40.500 | 3 95 | 1.599 75 | | | | |
| 20 | 42.001 à 45.000 | 43.500 | 4 | 1.740 » | 16 | 45.000 | | |
| 21 | 45 001 à 48 000 | 46.500 | 4 5 | 1.883 25 | | | | |
| 22 | 48.001 â 52.000 | 50.000 | 4 125 | 2.062 50 | | | | |
| 23 | 52 001 à 56.000 | 54.000 | 4 2 | 2.268 » | 17 | 54.000 | | + 20 % |
| 24 | 56.001 à 60 000 | 58.000 | 4 275 | 2.479 50 | | | | |
| 25 | 60.001 à 64.000 | 62.000 | 4 325 | 2.681 50 | | | | |
| 26 | 64.001 à 68.000 | 66.000 | 4 375 | 2.887 50 | 18 | 66.000 | | |
| 27 | 68.001 à 72.000 | 70.000 | 4 425 | 3.097 50 | | | | |
| 28 | 72.901 à 78.000 | 75.000 | 4 475 | 3.356 25 | | | | |
| 29 | 78.001 à 84.000 | 81.000 | 4 525 | 3.665 25 | 19 | 81.000 | | |
| 30 | 84 001 à 90.000 | 87.000 | 4 575 | 3.980 25 | | | | + 30 % |
| 31 | 90.001 à 96.000 | 93.000 | 4 6 | 4.278 » | | | | |
| 32 | 96.001 à 102.000 | 99.000 | 5 625 | 4.578 75 | | | | |
| 33 | 102.001 à 108 000 | 105.009 | 4 675 | 4.908 75 | 20 | 105.000 | | |
| 34 | 108.001 à 114.000 | 111.000 | 4 7 | 5.217 » | | | | |
| 35 | 114.001 à 120.000 | 117.000 | 4 75 | 5.557 50 | | | | |
| 36 | 120.001 à 130.000 | 125 000 | 4 8 | 6.000 » | | | | |
| 37 | 130.001 à 140.000 | 135.000 | 4 9 | 6.615 » | 21 | 135.000 | | + 40 % |
| 38 | 140.001 à 150.000 | 145.000 | 5 | 7 250 » | | | | |
| 39 | 150.001 à 180.000 | 165.000 | 5 1 | 8.415 » | etc. par classe de 30.000 » | | 3 5 | + 50 % |
| 40 | 180.001 à 210.000 | 195.000 | 5 2 | 10.140 » | | | | |
| 41 | 210.001 à 240.000 | 225.000 | 5 3 | 11.925 » | | | | |
| 42 | 240.001 à 270.000 | 255.000 | 5 4 | 13.770 » | | | | |
| 43 | 270.001 à 300.000 | 285.000 | 5 5 | 15.675 » | | | | |
| 44 | 300.001 à 330.000 | 315.000 | 5 6 | 17.640 » | | | | |
| | etc. par classes de 30.000 » | | 5 6 | | | | | + 60 % |

imposés qu'avant la guerre. Entre 4.800 et 56.000 fr. par an le taux d'imposition n'est pas de beaucoup supérieur à celui d'avant guerre, au plus de 20 %. Entre 56.000 et 330.000 francs, le taux est supérieur de 20 à 60 % et à partir de 330.001 francs, le taux est proportionnel dans les deux législations et s'élève actuellement à 5,6 % au lieu de 3,5 %. Il est donc de 60 % plus élevé qu'avant la guerre.

*Remède à une injustice fiscale.* — Pour éviter qu'un changement de classe fasse perdre à un contribuable non seulement le surplus de l'augmentation du traitement, mais encore une partie de l'ancien traitement lui-même, une loi du 24 janvier 1930, article premier, ajoute un alinéa à l'article 9 de la loi du 13 juillet 1901 : Toutefois, lorsque le revenu imposable ne dépasse la limite inférieure de la classe d'imposition à laquelle il correspond que d'une somme égale ou inférieure à la différence entre la cotisation afférente à cette classe et celle afférente à la classe immédiatement inférieure, l'impôt applicable est celui de cette dernière classe.

*Frais.* — Les frais d'établissement et de perception de l'impôt sont à la charge du Trésor. Cependant les frais résultant de l'instruction d'appels mal fondés peuvent être mis, en tout ou en partie, à la charge des appelants par décision de la Commission d'appel (art. 33).

*En résumé,* alors que la taxe française sur les valeurs mobilières est un droit d'enregistrement rigoureusement proportionnel perçu au profit de l'Etat seul, l'impôt d'Alsace-Lorraine sur le capital est un impôt direct perçu à la suite d'une déclaration

du contribuable par la voie du rôle. Le montant imposable, multiplié par le taux de l'impôt forme le principal fictif sur lequel s'effectue le calcul des centimes additionnels départementaux et communaux.

## SECTION II

### *Impôt sur les traitements et salaires.*

L'intérêt de cet impôt est d'autant plus grand qu'il qu'il atteint la majorité des citoyens.

*Objet de l'impôt.* — « L'impôt sur les traitements et salaires, écrit le Rapporteur de la loi, a pour but d'atteindre le revenu personnel du travailleur. Il ne fait aucune distinction entre le travail manuel et le travail intellectuel. Il atteint trois sortes de revenus : les salaires des ouvriers manuels, les traitements des employés publics ou privés, les honoraires et autres revenus de l'activité scientifique, artistique ou autre ».

Sont qualifiés d'employés publics ou privés ceux qui ont des occupations durables et une rémunération régulière que l'on peut connaître facilement.

Les salariés au contraire sont payés à la journée, à la semaine ou au mois et souvent ne sont pas occupés d'une manière continue.

Les professions libérales, enfin, sont aussi frappées par l'impôt sur les salaires et traitements à moins qu'elles ne tombent sous le coup de l'impôt sur les professions. Sont donc imposables les professions artistiques, scientifiques, pédagogiques ou éducatives, de même que les professions de médecins et de vétérinaires.

Non seulement les revenus provenant directement du travail sont taxés par l'impôt, mais encore le produit des indemnités fournies par le travail antérieur comme les rentes viagères, pensions et traitements de disponibilité, ainsi que tous autres revenus analogues (art. 2 de la loi du 24 janvier 1930).

Enfin, la loi du 9 avril 1932, article 1, inspirée par les travaux de la commission Colson, vient de réaliser une modification dans le régime des tantièmes des administrateurs. Sont seuls soumis à l'impôt sur les traitements et salaires les tantièmes alloués aux administrateurs-directeurs et aux administrateurs-gérants en rémunération de leurs fonctions spéciales. Tandis que les tantièmes que les administrateurs touchent pour une simple participation aux séances du conseil, constituent une distribution de bénéfices et sont en conséquence frappés par l'impôt sur les capitaux. D'une manière générale, les tantièmes frappés par l'impôt de 16 % sur le revenu sont passibles de l'impôt sur le capital, les autres de celui de l'impôt local sur les salaires et traitements.

Ce transfert, d'une partie des tantièmes et jetons de présence de l'impôt sur les traitements et salaires à l'impôt sur les capitaux, doit permettre d'imposer plus fortement les tantièmes et jetons de présence. L'impôt sur les capitaux atteint 5,6 % à 300.000 fr., tandis que l'impôt sur les traitements et salaires n'arrive à son taux maximum de 5 % qu'à 480.000 francs. C'est pour la raison inverse de dégrèvement que le législateur a transféré les rentes viagères de l'impôt sur les capitaux à l'impôt sur les traitements et salaires.

Remarquons qu'il est facile d'imaginer des cas où cette réforme des tantièmes donnera exactement les

résultats inverses que ceux que le législateur voulait provoquer. Il peut arriver qu'une personne ayant un traitement important, mais peu de capitaux, profite par suite du transfert du jeton de présence à l'impôt sur les capitaux du barème dégressif de ce dernier et soit, par suite dégrevée au lieu d'être surimposée. Il n'en est pas moins vrai, qu'en règle générale, les administrateurs d'une société possèdent beaucoup de capitaux et seront, suivant les prévisions du législateur, imposés davantage après cette réforme.

En ce qui concerne les sociétés à responsabilité limitée, les rémunérations des gérants qui, par application de l'article 4 de la loi du 30 décembre 1928, sont réintégrées dans le bénéfice commercial de la société, sont également comprises dans les bases de l'impôt sur les professions dues par la société et ne sont pas soumises à l'impôt sur les traitements et salaires entre les mains des bénéficiaires.

*Personnes soumises à l'impôt.* — Sont soumis à l'impôt sur les traitements et salaires : 1° toutes les personnes habitant en Alsace et en Lorraine;

2° les étrangers qui ont un domicile en Alsace et en Lorraine ou qui y séjournent pour leur profession ou qui résident depuis plus d'un an sans interruption ou depuis trois ans avec interruption de séjour (art. 3).

*Exemptions.* — La liste des exemptions est assez longue. L'article 4 de la loi du 13 juillet 1901 et l'article 2 de la loi du 24 janvier 1930, exemptent de l'impôt sur les traitements et salaires :

1° les traitements et salaires dont le montant est inférieur à 1.501 francs et ceux dont le montant, joint à d'autres sources de revenus, ne dépasse pas la somme de 4.200 francs par an;

2° les gages des domestiques à condition que ceux-ci soient nourris et logés par leurs maîtres;

3° les indemnités et prestations de maladie, rentes d'accidents, d'invalidité et de vieillesse, versées en vertu des lois d'assurance sociale, les pensions servies en vertu de la loi du 31 mars 1919, ainsi que les allocations aux familles nombreuses (sursalaire familial, allocations familiales) et les allocations versées aux titulaires de la carte du combattant en vertu de l'article 197 de la loi du 16 avril 1930;

4° les secours aux pauvres et aux malades;

5° les secours d'éducation, ainsi que les subventions pour des buts d'instruction, scientifiques, artistiques ou industriels;

6° les allocations à titre gracieux, les augmentations de pension, indemnités pour mutilés et secours accordés aux invalides militaires en vertu de dispositions légales, ainsi que la solde d'honneur attachée aux décorations de guerre;

7° la paye ou solde des officiers, des sous-officiers et des soldats, pendant la durée du service résultant d'une obligation légale;

8° le produit tiré par les fermiers des immeubles ruraux. (Les articles 1 et 3 ont été modifiés par la loi du 9 avril 1932).

*Détermination du revenu imposable.* — Le revenu imposable est formé par le montant annuel des traitements et salaires. Quand il s'agit de recettes variables, la valeur imposable est la moyenne des recettes des trois années précédentes. Si un revenu devait ne pas exister depuis un temps aussi long, le montant imposable est calculé en prenant pour base le rendement de la période pendant laquelle il a été perçu.

Les débours nécessités pour l'obtention du produit annuel peuvent être portés en déduction lors de son calcul (art. 5).

Le mode d'assiette est différent selon qu'il s'agit de revenus supérieurs ou inférieurs à 10.000 francs. Pour les revenus supérieurs à 10.000 francs, la déclaration, faite par le contribuable en âme et conscience, peut être contestée par l'administration. Au-dessous de 10.000 francs, au contraire, l'établissement de l'impôt a lieu suivant un état des personnes dressé par les autorités communales sur le taux des salaires moyens à rechercher par voie d'enquête.

La déclaration n'est pas exigée des fonctionnaires publics dont on connaît aisément les traitements par l'administration dont ils font partie. Les recettes accessoires touchées d'eux par des caisses non publiques, doivent faire l'objet d'une déclaration.

Celle-ci n'est pas annuelle. Le contribuable n'est tenu de la renouveler que lorsque son revenu a subi une modification durable entraînant un changement de classe du tarif (art. 10 et loi du 24 janvier 1930).

Le mécanisme de la déclaration est le même que celui de l'impôt sur le produit des capitaux, ainsi le défaut de déclaration dans les délais prescrits, sans excuse valable, entraîne la perte des droits de recours contre l'imposition pour la période d'imposition correspondante (art. 11).

L'imposition avait lieu primitivement par famille. On ajoutait aux recettes du chef de famille, qui proviennent des traitements et salaires, les recettes de même nature des membres de la même famille. Von Schraut ne se dissimulait pas que la taxation par famille, surtout en raison du taux dégressif adopté, constituait un avantage incontestable pour le céli-

bataire. Mais, disait-il, les membres d'une même famille forment un tout économique dont la capacité contributive doit entrer en ligne de compte. C'était donner une prime à l'union libre.

C'est pourquoi l'article 2 de la loi du 24 janvier 1930 prévoit que les enfants et autres personnes faisant partie du groupe familial seront imposables individuellement pour les revenus de leur propre travail. La femme du chef de famille ne pourra revendiquer une imposition distincte de ses propres revenus que si le total des revenus des époux n'excède pas 25.000 francs. Dans le cas contraire, on continuera à suivre les errements d'autrefois et à assigner au mari seul une cotisation calculée sur l'ensemble des salaires des deux conjoints.

En conséquence, deux personnes gagnant ensemble plus de 25.000 francs ont avantage, au point de vue de l'impôt sur les traitements et salaires, à vivre en régime d'union libre.

Mais dans le cas où cet ensemble ne dépassera que de peu la limite de 25.000 francs, on a inséré dans le texte de la loi du 24 janvier 1930 une disposition spéciale destinée à atténuer la transition trop brusque d'un régime à l'autre.

Cette disposition est ainsi conçue : « La majoration d'impôt résultant du cumul des revenus des époux ne pourra être supérieure à la différence entre le total des revenus et la somme de 25.000 francs ». Ainsi, par exemple, dans une commune où le centime le franc applicable au principal fictif de l'impôt sur les traitements et salaires serait de 2 fr. 20, deux époux gagnant l'un 15.200 francs, l'autre 10.000 francs seraient appelés à payer normalement une cotisation unique s'élevant à 1.206 fr. 48, disait le rapporteur de

la loi, M. Charles Dumont (1). Or, s'ils avaient été imposés séparément, le total de leurs charges n'aurait été que de 612 fr. 48+ 198 fr. = 810 fr. 48, la majoration d'impôts résultant du cumul serait, dans leur cas, égale à 1.206 fr. 48—810 fr. 48 = 396 francs. Mais comme leurs revenus ne dépassent que de 200 francs la limite de 25.000 francs, cette majoration sera ramenée de 396 francs à 200 francs. Il s'ensuivra à leur profit un dégrèvement de 196 francs.

Au contraire, deux époux dont, au total, les revenus s'élèveraient à 26.000 francs (16.000+10.000) et pour lesquels la majoration d'impôts résultant du cumul serait également de 396 francs, ne bénéficieraient d'aucune détaxe.

Notons qu'il faudrait changer la limite de 25.000 fr. puisque le nouveau barème de 1932 prévoit une classe (n° 12) qui va de 24.000 à 27.000 francs. En conséquence, il faudrait fixer la limite à 24.000 ou à 27.000 francs car autrement le calcul ne peut pas se faire normalement. L'Administration des contributions directes a en marge de la loi fixé la limite à 27.000 francs actuellement.

Enfin, l'imposition séparée des époux soulève la question de savoir auquel des deux conjoints inscrits au rôle doivent être appliquées, le cas échéant, les déductions pour charge de famille. Le troisième alinéa de l'article 8 y répond : dans le cas où le mari et la femme touchent des traitements et salaires distincts, les déductions pour enfants ou personnes à charge ne sont applicables qu'au traitement ou salaire le plus élevé.

(1) Rapport de M. Charles Dumont, travaux parlementaires, 28 décembre 1929, Sénat n° 769.

L'assiette de l'impôt a lieu annuellement, conformément à la législation française relative à l'établissement et à la mise en recouvrement des rôles. Toutefois, en ce qui concerne les contribuables étrangers qui séjournent en France pour y gagner leur vie, les contrôleurs des contributions directes établiront en temps utile des rôles partiels comprenant des éléments instables. Les cotisations comprises dans ces rôles seront exigibles en totalité immédiatement après leur mise en recouvrement (art. 8 de la loi du 9 avril 1932).

Il n'y a lieu d'opérer des modifications à l'imposition en cours d'exercice que lorsque les imposables quittent l'Alsace-Lorraine ou y reviennent ou lorsque des erreurs matérielles ont été commises dans l'établissement de l'imposition (art. 12, 2e alinéa).

L'impôt est établi dans la commune où le contribuable a sa résidence au moment de l'établissement de l'impôt. S'il a plusieurs domiciles, une répartition est faite entre les différentes communes proportionnellement à la durée du séjour dans chacune d'elles. Toutefois, un séjour d'une durée inférieure à trois mois n'est pas pris en considération.

*Dégrèvements et remises d'impôts.* — Les contribuables pour lesquels la valeur imposable jointe aux revenus provenant d'autre source ne dépasse pas 18.000 francs, pourront, en raison des circonstances favorables atteignant leurs ressources d'une manière sensible, obtenir d'être inscrits dans une classe inférieure à celle dans laquelle ils devraient être inscrits. Seront considérées comme circonstances de cette nature les charges extraordinaires causées par l'entretien et l'éducation des enfants, l'obligation de

pourvoir à l'entretien de parents sans ressources, les maladies prolongées, l'endettement et autres infortunes particulières (art. 9, modifié par la loi du 24 janvier 1930, art. 2).

Si l'obligation de payer l'impôt vient à s'éteindre par suite du décès ou du départ du contribuable, par suite de la perte totale du revenu imposable ou par suite d'un changement de la situation entraînant l'exemption de l'impôt, le contribuable pourra réclamer d'être déchargé de l'impôt à partir du commencement du trimestre qui suivra cet événement.

En outre, remise totale ou partielle de l'impôt peut être accordée si, au cours de l'année fiscale, des circonstances malheureuses ayant un caractère exceptionnel se sont produites ayant réduit de plus d'un quart le revenu imposable (art. 20).

Est à considérer comme circonstance exceptionnelle donnant lieu à la remise totale ou partielle de l'impôt, le chômage involontaire, total ou partiel, dûment certifié, même si la réduction du revenu imposable est inférieure au quart (loi du 4 avril 1932).

De même, dans certains cas particuliers, le non recouvrement du montant de l'imposition pourra être décidé lorsque l'exécution mettrait en péril les moyens d'existence du contribuable ou encore lorsqu'il apparaît, selon toute vraisemblance, que les poursuites ne donneraient aucun résultat (art. 20).

Le Directeur des contributions directes et en cas de recours, le Ministre des Finances, sont compétents pour prendre une décision à cet égard.

*Réduction pour charges de famille.* — Dans le but de favoriser la repopulation, le législateur a introduit des abattements pour charges de famille dans l'im-

pôt sur les traitements et salaires. Pour le calcul du revenu servant de base à cet impôt, il n'est tenu compte ni des pensions servies en vertu de la loi du 31 mars 1919, ni des allocations familiales par enfant; toutefois, le chiffre à déduire pour ces dernières ne pourra, en aucun cas, dépasser celui qui résulterait des allocations attribuées aux fonctionnaires et employés de l'Etat.

Il sera déduit du revenu ainsi calculé : 1° 1.500 fr. pour le premier enfant ou la première personne à la charge du contribuable; 2° 2.000 francs pour chacun des autres enfants ou personne à sa charge.

Donneront droit aux abattements dont il s'agit les enfants et les personnes qui rempliront les conditions auxquelles sont subordonnées les déductions prévues en ce qui concerne l'impôt cédulaire perçu au profit de l'Etat (loi du 22 décembre 1925, article unique, modifié par l'article 5 de la loi du 24 janvier 1930).

*Tarif de l'impôt.* — Le dernier barème du 9 avril 1932, applicable à partir du 1er janvier 1932, se caractérise par :

1° un taux d'imposition de 5 % dégressif à partir de 480.000 francs et atteignant un taux de 0,10 % entre 1.500 et 3.000 francs;

2° une exemption des revenus inférieurs à 1.500 fr.;

3° une division des salaires et traitements en classes. Le taux d'imposition est appliqué au revenu moyen de la classe. Le produit de ces deux facteurs donne le principal fictif correspondant à toute classe.

*Barèmes précédents.* — En comparant le barème actuel à celui d'avant-guerre (comme nous l'avons fait dans le tableau ci-contre) et en revalorisant un mark à

# Barème servant au calcul du principal fictif de l'impôt sur les traitements et salaires

Valable à partir du 1-1-1932

(Loi du 13 juillet 1901 art. 6, modifiée par les lois du 7 juillet 1916 art. 2, 22 décembre 1925, art. unique, 24 janvier 1930 art. 2, 9 avril 1932 art. 3).

| TAUX ACTUEL | | | | | TAUX D'AVANT-GUERRE 1 mark = 6 francs | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Classes | Revenu | Revenu moyen de la classe | Taux d'imposition | Principal fictif correspondant | Classes | Revenu moyen de la classe | Taux d'imposition | Le taux actuel est : + élevé de — élevé de |
| | | francs | 0/0 | fr. c. | | francs | 0,0 | |
| 1 | 1.501 à 3.000 | 2.250 | 0 10 | 2 25 | 1 | 1.500 | 0 19 | — 50 % |
| 2 | 3.001 à 4.200 | 3.600 | 0 20 | 7 10 | 2 | 3.300 | — | — |
| 3 | 4.201 à 5.400 | 4.800 | 0 30 | 14 40 | 3 | 3.900 | — | — |
| 4 | 5.401 à 6.600 | 6.000 | 0 40 | 24 » | 4 | 4.500 | 0 285 | — |
| 5 | 6.601 à 8.000 | 7.300 | 0 50 | 36 50 | 5 | 5.100 | — | + 40 % |
| 6 | 8.001 à 10.000 | 9.000 | 0 60 | 54 » | 6 | 5.700 | 0 38 | + 2 % |
| 7 | 10.001 à 12.000 | 11.000 | 0 70 | 77 » | 7 | 6.900 | — | + 33 % |
| 8 | 12 001 à 15.000 | 13.500 | 0 90 | 121 50 | 8 | 8.700 | 0 475 | + 25 % |
| 9 | 15.001 a 18.000 | 16.500 | 1 10 | 181 50 | 9 | 10.800 | — | — |
| 10 | 18.001 à 21.000 | 19.500 | 1 20 | 234 » | 10 | 13.500 | 0 57 | + 60 % |
| 11 | 21.001 à 24.000 | 22.500 | 1 35 | 303 75 | 11 | 16 500 | 0 665 | + 66 % |
| 12 | 24.001 à 27.000 | 25.500 | 1 50 | 382 50 | 12 | 19.500 | 0 76 | + 58 % |
| 13 | 27.001 à 30.000 | 28 500 | 1 60 | 456 » | 13 | 22.500 | 0 855 | — |
| 14 | 30.001 à 33.000 | 31.500 | 1 70 | 535 50 | 14 | 27.000 | 0 95 | + 60 % |
| 15 | 33.001 à 36.000 | 34.500 | 1 80 | 621 » | 15 | 33.000 | 1 045 | + 70 % |
| 16 | 36.001 à 39.000 | 37.500 | 1 875 | 703 » | 16 | 39.000 | 1 14 | + 75 % |
| 17 | 39.001 à 42.000 | 40.500 | 1 95 | 789 75 | | | | |
| 18 | 42-001 à 45.000 | 43.500 | 2 05 | 891 75 | 17 | 45.000 | 1.330 | + 58 % |
| 19 | 45.001 à 48.000 | 46.500 | 2 15 | 999 75 | | | | |
| 20 | 48.001 à 52.000 | 50.000 | 2 25 | 1.125 » | | | | |
| 21 | 52.001 à 56.000 | 54.000 | 2 375 | 1.282 50 | 18 | 54.000 | 1 52 | + 51 % |
| 22 | 56.001 à 60.000 | 58.000 | 2 5 | 1.450 » | | | | |
| 23 | 60.001 à 64.000 | 62.000 | 2 625 | 1.627 50 | | | | |
| 24 | 64.001 à 68.000 | 66.000 | 2 75 | 1.815 » | 19 | 66.000 | 1 71 | + 38 % |
| 25 | 68.001 à 72.000 | 70.000 | 2 875 | 2.012 50 | | | | |
| 26 | 72.001 à 78.000 | 75.000 | 3 | 2.250 » | | | | |
| 27 | 78.001 à 84.000 | 81.000 | 3 15 | 2.551 50 | 20 | 81.000 | 1 805 | + 83 % |
| 28 | 84.001 à 90.000 | 87.000 | 3 3 | 2.871 » | | | | |
| 29 | 90.001 à 96.000 | 93.009 | 3 4 | 3 162 » | | | | |
| 30 | 96.001 à 102.000 | 99.000 | 3 5 | 3.465 » | | | | |
| 31 | 102.001 à 105.000 | 105.000 | 3 575 | 3.753 75 | 21 | 105.000 | — | + 97 % |
| 32 | 108.001 à 114.000 | 111.000 | 3 775 | 4.079 15 | | | | |
| 33 | 114 061 à 120.000 | 117.000 | 3 725 | 4.358 25 | | | | |
| 34 | 120.001 à 130.000 | 125.000 | 3 8 | 4.750 » | 22 | 127.000 | 1 90 | +100 % |
| 35 | 130.001 à 140.000 | 135.000 | 3 875 | 5.231 25 | | | | |
| 36 | 140.001 à 150.000 | 145.000 | 3 95 | 5.727 50 | | | | |
| 37 | 150.001 à 165.000 | 157.500 | 4 05 | 6.378 75 | 23 | 165.000 | | +115 % |
| 38 | 165.001 à 180.000 | 172.500 | 4 15 | 7.158 75 | | | | |
| 39 | 180.001 à 195.000 | 187.500 | 4 25 | 7.968 75 | 24 | 195.000 | | +125 % |
| 40 | 195.001 à 210.000 | 202.500 | 4 35 | 8.808 75 | | | | |
| 41 | 210.001 à 240.000 | 225.000 | 4 45 | 10.012 50 | 25 | 225.000 | | +133 % |
| 42 | 240.001 à 270.000 | 255.000 | 4 55 | 11.602 50 | 26 | 255.000 | | |
| 43 | 270.001 à 300.000 | 285.000 | 4 65 | 13.252 50 | | | | |
| 44 | 300.001 à 330.000 | 315.000 | 4 7 | 14.805 » | etc., par classes de 30.000 fr. | | | |
| 45 | 330.001 à 360.0 0 | 345.000 | 4 75 | 16.387 50 | | | | |
| 46 | 360 001 à 390.009 | 375.000 | 4 8 | 18.000 » | | | 1 90 | +150 % |
| 47 | 390.001 à 420.000 | 405.000 | 4 85 | 19.642 50 | | | | |
| 48 | 420.001 à 450.000 | 435.000 | 4 9 | 21.315 » | | | | |
| 49 | 450.001 à 480.000 | 465.000 | 4 95 | 23.017 50 | | | | |
| 50 | 480.001 à 510.000 | 495.000 | 5 | 24.750 » | | | | +163 % |
| Etc., par classes de 30.000 fr. | | | 5 | | | | | |

six francs, nous pouvons nous rendre compte des changements intervenus depuis. Le taux actuel d'imposition est moins élevé pour les revenus inférieurs à 4.500 francs par an. Entre 4.500 et 72.000 francs, le taux est plus élevé de 2 à 75 %, comme le taux de progression est différent dans les deux législations, il s'ensuit que suivant les classes le taux est presque le même qu'avant guerre ou au contraire plus élevé de près des trois quarts. Entre 72.000 francs et 495.000 francs le taux augmente régulièrement; il est actuellement plus élevé de 83 % à 163 % par rapport au taux d'avant guerre. Enfin, à partir de 495.000 francs, le taux est proportionnel dans les deux barèmes; il est de 5 % actuellement par rapport à 1,90 % de jadis, par conséquent plus élevé de 163 %.

Ainsi, depuis la guerre, la progression est beaucoup plus accentuée. Mais taxer un impôt cédulaire en suivant un taux progressif et non proportionnel présente des inconvénients sur lesquels nous reviendrons.

Le but des nombreux barèmes survenus depuis la création de l'impôt était surtout de dégrever les petits salariés. C'est ce qu'a réalisé encore le barème de 1932 par rapport à celui de 1930.

A un revenu moyen de 2.250 francs correspond un principal fictif de 2,25 au lieu de 6,70;

à un revenu moyen de 9.000 francs correspond un principal fictif de 54,00 au lieu de 50,00;

à un revenu moyen de 22.500 francs correspond un principal fictif de 303,75 au lieu de 393,70;

à un revenu moyen de 34.500 francs correspond un principal fictif de 621,00 au lieu de 721,80.

Et même les revenus moyens et les grands revenus sont dégrevés :

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| à | 50.000 fr. | ils sont de | 1.125,00 | au lieu de | 1.580,40 |
| à | 99.000 fr. | — | 3.465,00 | — | 4.650,00 |
| à | 202.500 fr. | — | 8.808,75 | — | 10.156,10 |
| à | 315.000 fr. | — | 14.805,00 | — | 15.781,20 |

Quels que soient les inconvénients que ces dégrèvements entraînent pour les finances municipales, le ralentissement de la progression qui vient ainsi d'être opérée, mais qui est pourtant encore plus forte qu'avant la guerre, est pleinement justifié.

Rappelons le vœu de la commission Colson de relever, quand la situation financière le permettrait, les chiffres limitant les classes de telle sorte que, la progression soit moins rapide et se rapproche à ce point de vue de la situation d'avant guerre.

*Mode de taxation.* — Les mêmes dispositions que nous avons étudiées à propos de l'impôt sur les capitaux (commissions de taxation, perception de l'impôt, taxations au cours de la période d'imposition, réclamation, appel, dispositions pénales) sont applicables à l'impôt sur les traitements et salaires. Une seule différence notable a été créée par l'article 9 de la loi du 9 avril 1932 qui fixe à 45.000 francs la limite de la compétence entre la commission de taxation d'arrondissement et la commission départementale (cette limite est de 18.000 francs pour l'impôt sur les capitaux).

*Ancien projet de réforme.* — A propos de l'impôt sur les traitements et de celui sur les capitaux, la commission Colson a voulu introduire une légère modification dans notre législation locale. Elle avait aperçu les inconvénients de la double législation d'impôts

locaux pour toute la France et avait reconnu la nécessité de remédier au caractère abusif que présente la perception intégrale des impôts locaux concernant les capitaux et les salaires, sur les français qui ont leur principale résidence en dehors des trois départements, lorsque ceux-ci passent plus de trois mois et moins de six mois dans une des communes désannexées.

Lesdits Français sont soumis, pour leur pied-à-terre en Alsace-Lorraine, à une taxation souvent exagérée, parce qu'elle porte sur l'ensemble de la fortune et qui, en tout cas, les astreint à des formalités et à des mesures de contrôle de nature à écarter beaucoup de personnes d'un établissement temporaire dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle. Ce résultat est contraire aussi bien à l'intérêt général qu'à l'intérêt des communes alsaciennes et lorraines.

C'est pourquoi la commission Colson avait proposé et le Gouvernement l'avait suivie sur ce point, de créer une taxe d'habitation qui remplacerait, pour les assujettis, les impositions auxquelles ils sont actuellement soumis et dont le montant serait calculé en appliquant le nombre de centimes additionnels à l'impôt sur les capitaux à un principal fictif fixé à 10 % de la valeur locative de la résidence imposable.

Ce projet a été rejeté par la commission d'Alsace-Lorraine de la Chambre des Députés. Son avis est basé sur les arguments contenus dans une lettre de M. le Ministre des Finances, du 27 octobre 1930, au Président de cette commission (1) « D'une étude approfondie de la question, il résulte que les impositions en cause ne forment pas double emploi (impositions

(1) Chambre des députés, travaux parlementaires, 3 mars 1931, n° 4679, p. 35.

locales d'Alsace-Lorraine) et que les impôts alsaciens et lorrains sur les capitaux et sur les traitements et salaires peuvent être considérés comme tenant lieu de la contribution mobilière perçue dans les anciens départements, et établis d'après la valeur locative des habitations. Les impôts perçus en Alsace-Lorraine sont basés sur l'ensemble de la fortune des assujettis quelle que soit la situation des biens qui la composent, ou sur le montant annuel de leurs salaires quelle qu'en soit l'origine.

« Envisagés au point de vue de la base de taxation, les deux régimes en question sont essentiellement différents, puisqu'il n'existe pas de rapport nécessaire entre la valeur locative de l'habitation d'un particulier d'une part, et sa fortune globale et le salaire qu'il perçoit d'autre part. Mais les deux systèmes ont un objet commun : faire participer les contribuables, dans la mesure de leurs facultés, aux charges que représentent pour les populations, parmi lesquelles ils vivent, les impôts départementaux et communaux.

*En résumé,* l'impôt sur les salaires, de même que l'impôt sur les capitaux, est basé sur la déclaration du revenu par le contribuable. Cette déclaration vérifiée et contrôlée, correspond généralement à peu près au revenu exact. Les pénalités en cas de fraude, quoique n'étant pas très élevées, intimident tout de même considérablement les contribuables.

Pour cette raison, l'impôt sur les traitements et salaires qui est établi annuellement, suit de près la matière imposable. C'est un impôt sur le revenu net, c'est-à-dire un impôt personnel.

Il contient des dispositions qui rendent les dispositions fiscales aussi peu désagréables que possible. Le contribuable possède la faculté de déclarer seulement

la classe de laquelle son revenu fait partie et ne doit, en conséquence, pas évaluer son revenu au centime près. D'autre part, la déclaration ne doit être renouvelée que lorsqu'une modification s'est produite dans la situation du contribuable.

En réduisant au minimum l'importunité, l'indiscrétion, l'incommodité de l'assiette de l'impôt, les déclarations ont été rendues plus sincères que ne l'auraient pu faire de plus fortes pénalités. C'est là une des raisons qui expliquent son rendement énorme qui était en 1930 dans le Bas-Rhin plus de trois fois plus fort que l'impôt d'Etat correspondant (42.034.433 contre 12.391.998).

Signalons qu'il est facile d'échapper soit totalement, soit partiellement à l'impôt sur les capitaux et à celui sur les traitements et salaires. Il suffit de déplacer le domicile de l'autre côté de l'ancienne frontière tout en continuant à résider en Alsace et en Lorraine, on est alors exempt complètement ou partiellement de ces deux impôts suivant le nombre de mois qu'on demeure effectivement dans les anciens départements. D'autre part, en habitant à la campagne au lieu de rester dans une grande ville, on paie moins de centimes additionnels. Un certain nombre de communes ne prélèvent pas de centimes du tout. Nous ne voulons pas citer leurs noms, autrement on pourrait croire que nous tendons à favoriser une évasion fiscale, qui reste légale toutefois.

## CHAPITRE II

### LES IMPOTS SUR LES REVENUS MIXTES DU CAPITAL ET DU TRAVAIL APPELES AUSSI IMPOTS SUR L'ACTIVITE ECONOMIQUE

Sommaire. — 1) Impôt sur les professions; Définitions des professions; Exemptions; Définition de la productivité; Evaluation de la productivité telle qu'elle devrait s'effectuer d'après les lois et règlements en vigueur; Evaluation de la productivité telle qu'elle se fait pratiquement; Qui doit l'impôt? Tarifs de l'impôt; Comparaison du barème actuel avec les barèmes précédents; Réductions pour charges de famille; Taxation annuelle; Les commissions de taxation; Remise de l'impôt; Taxes additionnelles; Dispositions générales; Professions ambulantes; Taxe des déballages. — 2) Contribution des chemins de fer; Mode de répartition adopté par la loi allemande; Mode de répartition préconisé par la commission Colson. — 3) La taxe sur les grands magasins; Tarifs; Assiette; Projets de réforme.

L'examen des impôts sur le revenu des capitaux et sur les traitements et salaires a fait ressortir le peu de liens dont dispose leur matière imposable avec les services que l'organisation communale rend à chaque contribuable. Au contraire, les impôts fonciers qui feront l'objet du prochain chapitre nous donneront l'occasion de relever l'influence des services communaux sur la matière imposable. Les revenus de l'activité économique que nous envisagerons maintenant forment une catégorie intermédiaire entre les deux précédentes. La propriété a une relation plus immédiate avec le milieu local que la profession. Ainsi

certaines entreprises tirent leurs revenus non seulement d'une commune, mais d'un ou de plusieurs départements (grands magasins). D'autre part, la profession a des relations plus certaines avec le milieu local que les capitaux qui souvent sont placés dans d'autres pays. Ces considérations justifient la consécration de tout un chapitre aux impôts sur l'activité économique.

L'Alsace et la Lorraine prélèvent trois impôts sur l'activité :

1° l'impôt sur les professions et la taxe sur les déballages;

2° l'impôt sur les chemins de fer;

3° la taxe sur les grands magasins.

Nous consacrerons une section à l'étude de chacun de ces trois impôts.

## SECTION I

### *L'impôt sur les professions.*

L'impôt sur les professions est par son rendement le plus important impôt local d'Alsace-Lorraine. Depuis la loi du 9 avril 1932, il fournit à lui tout seul plus que tous les autres impôts locaux pris ensemble. Son historique (1) nous a déjà instruits sur certaines difficultés d'application qui expliquent le mécontentement croissant des imposés, son analyse nous montrera plus clairement ses nombreux défauts.

*Définition des professions.* — Sont soumises à l'impôt toutes les industries sédentaires ainsi que les pro-

(1) Voir page 30.

fessions de médecin, d'huissier, de notaire et d'avocat-avoué. Sont également considérés comme exerçant une industrie au sens de la loi les associations coopératives de production et de consommation (art. 1er, loi du 8 juin 1896). Sous industrie, il faut comprendre toute occupation professionnelle autorisée et indépendante en vue de réaliser un bénéfice.

L'impôt frappe également, en vertu de la seconde loi du 8 juin 1896 et de la loi du 31 mars 1923, article 3, les personnes qui, en dehors de la commune de leur domicile ou des environs immédiats et sans avoir de succursales fixes, mettent en vente des marchandises, vont chercher des commandes ou acheter pour revendre à d'autres personnes qu'à des marchands et à d'autres endroits que dans les lieux ordinaires de vente ou qui exercent des métiers ou qui donnent des représentations musicales, théâtrales ou autres, ou ni l'art, ni la science ne sont grandement intéressés.

Pour éviter les erreurs d'interprétation de la loi, l'article 4 énumère les professions qui ne sont pas soumises à l'impôt :

1° l'agriculture, la sylviculture, l'élève du bétail, la chasse, la pisciculture, la culture des fruits et de la vigne, le jardinage (exception de l'horticulture et de la culture des pépinières) y compris la vente des propres produits du vendeur soit à l'état brut ou soit après une transformation qui rentre dans le domaine de la profession dont il s'agit;

2° les distilleries agricoles;

3° l'extraction de tourbe, sable, etc..., destinée à l'usage personnel;

4° le commerce d'objets de consommation qui se vendent habituellement sur le marché de semaine;

5° l'exercice d'une fonction publique payée par l'Etat, les départements et les communes;

6° les sociétés ainsi que les associations copératives inscrites et certaines corporations;

7° les sociétés non publiques d'avance et de crédit dont le capital et les réserves ne dépassent pas 300.000 francs (loi de 1932).

Enfin le Ministre peut exempter de l'impôt les entreprises ou autres corporations, sociétés ou individus qui ne poursuivent qu'un but de bienfaisance ou d'utilité générale sans esprit de lucre.

Grâce à ces définitions minutieuses, la loi sur les professions n'a pas donné lieu aux mêmes discussions quant à son sens d'application que la loi sur les bénéfices industriels et commerciaux.

*Exemptions.* — Toutes les entreprises ne sont pas imposées. Sont exempts de l'impôt :

1° l'Etat, les départements et les communes en ce qui concerne leur régie et entreprises d'utilité générale et publique qui ne visent pas principalement à la réalisation d'un bénéfice.

En conséquence, les chemins de fer d'Alsace-Lorraine sont exempts de l'impôt;

2° les Unions d'organismes publics de crédit, ainsi que les établissements publics d'assurance (loi de 1896, article 3, modifiée par la loi de 1932, article 2);

3° les personnes qui, avec la permission de l'autorité vont vendre aux fêtes publiques ou dans les réunions de troupes ou qui fréquentent les foires et marchés.

*Définition de la productivité.* — Toutes les professions sont estimées d'après leur productivité dit l'article premier de la loi d'évaluation du 6 mai 1893. Comme tout le calcul de l'impôt repose sur la productivité, une définition claire de cette dernière semble

indispensable. Voici ce que dit à ce sujet l'article 2 de la même loi :

« La productivité d'une profession se mesure d'après le chiffre qui, dans des circonstances ordinaires et des conditions normales d'exploitation et sous déduction des frais généraux, peut, d'après les données de l'expérience, être considéré comme revenu net annuel moyen. »

Peu d'articles ont donné lieu, en pratique, à une si grande difficulté d'application. Rien de plus facile à comprendre; il n'y a pas de conditions normales d'exploitation comme l'a fait remarquer le député Zorn de Bulach.

Il eut été bien plus simple d'imposer le bénéfice net comme le fait la loi française de 1917 au lieu du revenu annuel moyen. Si on ne l'a pas fait en 1893, en Alsace-Lorraine, c'est qu'alors les industriels et les commerçants tenaient au secret de leurs affaires et ne toléraient, sous aucun prétexte, une ingérence du fisc. A un système de contrôle à la prussienne, ils ont préféré alors une taxation d'après les indices extérieurs.

Pourquoi la loi a-t-elle imposé la productivité normale moyenne et non pas la productivité de l'année précédente? (La loi française taxe le bénéfice de l'année précédente). D'abord pour ne pas être obligé de refaire les évaluations chaque année, mais surtout pour stabiliser le principal fictif. C'est sur lui que les communes calculent leurs centimes et la moindre fluctuation de sa part créerait soit des moins values que les communes seraient obligées de combler par l'emprunt, soit des plus-values qui risqueraient de les inciter à augmenter encore leurs dépenses au lieu de les réduire.

*Evaluation de la productivité telle qu'elle devrait s'effectuer d'après les lois et règlements en vigueur.* — C'est dans « les principes généraux relatifs à l'évaluation de la productivité » que la Commission générale des estimateurs a fixé les règles essentielles en cette matière :

Il faut d'abord déterminer le revenu brut normal de l'industrie. Celui-ci comprend :

1° le prix des marchandises vendues au comptant et à crédit;

2° la valeur en argent des marchandises provenant de l'exploitation et servant à la consommation de l'industriel et de sa famille;

3° les indemnités, intérêts, honoraires et autres compensations qui ont été convenues et perçues pour les services commerciaux ou industriels de toute sorte.

De ce revenu ainsi déterminé, on déduit les frais d'exploitation suivants :

1° les frais d'amortissement et d'entretien des installations, mais non ceux qui entraînent une amélioration ou un agrandissement considérable;

2° les matières et les substances accessoires employées dans l'entreprise;

3° les frais d'assurance;

4° les dépenses pour le chauffage et l'éclairage;

5° le salaire et les appointements du personnel de l'exploitation ainsi que les prestations fournies en nature;

6° les cotisations aux caisses d'assurance contre les maladies, les accidents, la vieillesse, l'invalidité, etc., que l'industriel est tenu de verser pour son personnel en vertu des lois ou des contrats en vigueur;

7° les impôts et les contributions indirectes auxquels l'exploitation est assujettie.

Mais toute une série de dépenses ne peuvent pas être déduites. Cela s'explique parce que l'impôt sur les professions doit être un impôt purement objectif, c'est-à-dire ne doit pas prendre en considération la situation personnelle du commerçant ou de l'industriel. Voici les dépenses à ne pas déduire :

1° les intérêts du capital de premier établissement et du capital d'exploitation, ainsi que les intérêts à servir aux emprunts effectués auprès d'étrangers. Cette disposition est peu équitable pour beaucoup d'affaires et surtout pour les banques. Il est souverainement injuste que les intérêts payés à des tiers ne soient pas considérés comme une charge pour l'entreprise. La loi française, au contraire, déduit toutes les charges, tous les frais généraux pour obtenir le revenu net. En conséquence, l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux n'est perçu qu'après déduction des intérêts des dettes et des emprunts;

2° les dépenses d'amortissement des emprunts et du capital de premier établissement;

3° les dépenses pour améliorations d'une certaine importance et pour agrandissement de l'entreprise;

4° les sommes prélevées sur les revenus réguliers de l'industrie pour alimenter les fonds de réserve, de prévoyance, etc...;

5° les dépenses pour l'entretien de l'industriel et de sa famille;

6° les dividendes distribués par les sociétés par actions à leurs actionnaires ou par d'autres sociétés aux commanditaires;

7° d'autre part, le loyer ne peut être déduit du revenu taxable d'après la loi locale. La loi française, au contraire, considère que le loyer rentre dans les frais généraux et qu'il faut envisager cette charge pour la détermination du bénéfice net;

8° Enfin, dans la loi française, le bénéfice net doit être diminué du revenu des valeurs et des capitaux mobiliers, car ces revenus sont atteints par l'impôt sur les valeurs mobilières. Il y aurait double imposition si on voulait les frapper en même temps que l'impôt industriel. C'est pourtant à cette superposition que s'est arrêté le législateur alsacien. L'impôt sur les professions frappe le bénéfice brut sans égard aux intérêts provenant des valeurs mobilières. En plus, ces mêmes intérêts sont taxés par l'impôt sur les capitaux à condition de ne pas provenir d'un placement passager.

Depuis le 1er janvier 1932, les rémunérations des gérants des sociétés à responsabilité limitée possédant la majorité des parts sociales sont également à comprendre dans les bases de l'impôt sur les professions et ne sont plus soumises à l'impôt sur les traitements et salaires (art. 1, loi du 9 avril 1932, qui adopte les dispositions de l'art. 4 de la loi du 30 décembre 1928).

*En résumé,* on ne peut pas déduire les dépenses qu'implique une augmentation de capital ou une extinction des dettes, ni de la valeur locative des immeubles destinés à l'exploitation, ni les intérêts de capitaux empruntés (qui logiquement devraient être considérés comme intérêts du capital propre) car tout le produit net de l'industrie doit être imposé et non pas seulement le bénéfice net.

Dans l'ensemble, le système alsacien est donc bien plus rigoureux pour le commerce et l'industrie que la loi française; la seule compensation en est qu'il évite l'inquisition fiscale. Mais depuis le 31 mars 1923 (introduction de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux exigeant communication des livres de commerce) cette compensation ne joue plus.

En règle générale, l'évaluation de la productivité des professions se fait d'après les indices extérieurs et tous autres éléments d'appréciation.

Il y a lieu, à cet effet, de tenir compte de la population et du trafic de la place, dans la mesure où cela peut exercer une influence sur la marche générale des affaires, ainsi que de la nature de la profession. En outre, il faut prendre spécialement en considération le nombre des employés et des ouvriers, les locaux et les moyens d'exploitation, l'importance apparente et le développement des affaires et pour les sociétés anonymes ou en commandite par actions le bilan et les comptes de pertes et profits publiés conformément aux articles 185 c et 239 b du Code de commerce local (art 3, loi locale du 8 mai 1893).

Que faut-il entendre par moyens d'exploitation?

1° les forces motrices (eau, vapeur) qui sont employées dans l'établissement;

2° les animaux employés pour l'exploitation, etc.

Toutefois, l'outillage fixe ne sera plus compris dans le calcul des moyens d'exploitation (art. 3 de la loi du 24 janvier 1930). Précédemment entre 1er janvier 1927 (à la suite de l'introduction de la loi française sur les propriétés bâties) et le 1er janvier 1930, l'outillage fixe avait été imposé deux fois au titre de l'impôt sur les bâtiments et de l'impôt sur les professions. Les industriels ont poussé un grand soupir de soulagement quand cette double imposition a pris fin. L'outillage fixe n'est donc plus taxé que par l'impôt sur les bâtiments.

Attirons surtout l'attention sur le fait que la productivité imposée représente un revenu moyen. En conséquence, les taxateurs ne tiennent pas compte des résultats d'une année ou d'une période déterminée,

mais envisagent uniquement les résultats moyens que l'entreprise est susceptible de donner en temps normaux. Aussi, en période de prospérité, les industriels profitent légèrement d'une sous-imposition, tandis qu'en période de crise, ils souffrent d'une sur-imposition considérable. C'est à ce moment qu'ils gémissent surtout. Ils voudraient qu'une taxation fut établie de façon à serrer d'aussi près que possible le rendement effectif des affaires. En période de prospérité, les commerçants devront songer à constituer des réserves sur lesquelles ils prélèveront les sommes nécessaires au paiement de leurs impôts en cas de dépression économique.

Les taxateurs rapprochent ensuite des évaluations moyennes celles faites sur des entreprises similaires et sur le chiffre d'affaire et on en fait une moyenne générale par branche d'industrie. Le Président Colson, dans son rapport au Président du Conseil, regrette sincèrement qu'il n'ait pu obtenir aucune explication précise sur le mode de calcul dont on se sert à l'heure actuelle pour évaluer la productivité. Il faut donc admettre que les principes fixés par la Commission des taxateurs et que nous avons exposés plus haut, sont en partie hors d'usage actuellement.

*Evaluation de la productivité telle qu'elle se fait pratiquement.* — En fait, les taxateurs ont recours soit à des appréciations basées sur des signes extérieurs, qui sont autant de sources d'erreur et d'arbitraire, soit à la fixation d'un coefficient quelconque pour tous les membres d'une même profession, qui travaillent cependant dans des conditions bien différentes les uns des autres. Il résulte des renseignements recueillis par les Chambres de commerce que la taxation des

entreprises d'une même branche varie suivant les évaluations des Commissions de taxation.

Ce sont là les raisons principales pour lesquelles les industriels et les commerçants à chaque instant, bilan en mains, viennent implorer une diminution de leurs impôts à l'Administration des contributions directes. Celle-ci apprécie alors les renseignements que les commerçants veulent bien leur communiquer sur la marche de leurs affaires.

En général, à l'heure actuelle, l'administration calcule la productivité en prenant la moyenne du bénéfice net tel qu'il ressort du bilan des trois dernières années et augmente ce chiffre ainsi obtenu d'environ 20 % qui sont censés représenter les frais forfaitaires que le contribuable n'a pas le droit de déduire.

Les chambres de commerce des trois départements contestent ce renseignement de l'administration et prétendent (1) que la productivité d'une affaire peut, d'après les données de l'expérienc, être évaluée au double du bénéfice net.

En d'autres termes, si le bénéfice net est de 100 fr., l'administration des contributions directes prétend l'évaluer à peu près à 120 francs et les chambres de commerce prétendent qu'en moyenne les commerçants sont imposés pour 200 francs. Il est difficile de préciser qui a raison dans cette discussion. Nous avons évalué seulement, dans une grande affaire, les rapports entre le bénéfice moyen de sept années et la productivité moyenne de sept années consécutives, et nous avons trouvé que la productivité était de 29,6 % supérieure au bénéfice ressortant du bilan.

(1) Mémoire du 22 mai 1931 présenté au nom des quatre chambres de commerce sur le projet Nominé.

Cette différence d'appréciation provient probablement de ce que l'administration n'applique pas la règle des 20 % sus exposée de façon uniforme. Un exemple est fourni par les affaires de textile. Vu l'intensité de la crise actuelle, il eut été profondément injuste de taxer les affaires textiles qui ne marchent plus qu'au ralenti d'après la moyenne des bénéfices réalisés durant les années de prospérité. Aussi l'administration des contributions directes tient seulement compte de la marche actuelle des affaires textiles.

Il semble donc que l'administration essaye d'apprécier les bilans avec beaucoup d'équité, mais faute de règles bien fixes, le contribuable qui réclame avec assiduité sera toujours moins imposé à situation égale que son confrère qui n'a pas réclamé!

Cela explique le grand nombre de réclamations de la part des commerçants et des industriels (1). L'impôt sur les professions traverse une période d'arbitraire en plein.

« Des bases aussi vagues ne se prêteraient guère à une discussion juridique, comme celle qu'implique un véritable contentieux (2). » C'est pourquoi il est impossible de porter le recours devant le Tribunal administratif de Strasbourg, avec appel au Conseil d'Etat comme le voudrait la Chambre de commerce de Strasbourg. Il faut préalablement modifier la définition de la productivité.

Actuellement, des commissions locales spéciales (dont nous reparlerons) examinent les différends entre les contribuables et l'administration. Seulement, ces commissions n'ont pas l'autorité suffisante pour imposer à l'administration un système précis d'éva-

(1) Voir page 128.
(2) Rapport Colson, 6 juillet 1928, p. 21.

luation comme le ferait certainement le Conseil d'Etat. Espérons qu'une rapide modification de la définition de la productivité permettra bientôt à ce dernier d'intervenir en cette si délicate question du contrôle juridictionnel des évaluations.

L'Administration des Contributions directes a le droit d'obtenir de tous les services publics communication des renseignements recueillis par ceux-ci en vertu des lois existantes. Cette disposition permet notamment à l'Administration de se faire délivrer des extraits des actes enregistrés : tels que tous les actes notariés et tous les actes sous-seing privé synallagmatiques. Elle peut ainsi connaître les prix d'acquisition des fabriques, les actes de vente enregistrés, les déclarations pour les droits de mutation après décès, les communications sur les taxes de consommation acquittées par certaines industries telles que les brasseries, etc... Il est aisé de comprendre que les contributions directes ont ainsi pu constituer un dossier complet de chaque contribuable imposable.

Ces éléments, et d'autres encore, doivent être utilisés non seulement pour établir la capacité de rendement d'une entreprise déterminée, mais aussi en vue de la comparaison avec les résultats d'autres entreprises identiques ou analogues.

*Qui doit l'impôt?* — L'impôt frappe toutes les exploitations formant une unité. Les professions exercées en commun par plusieurs personnes sont taxées de la même façon que si elles étaient exercées par une seule (art. 9).

Les associés ou participants sont tenus solidairement des obligations résultant du paiement de l'impôt.

Les professions des personnes juridiques et des

sociétés sont taxées de la même façon que celles des individus.

Lorsque, par suite de transmission héréditaire de location, d'aliénation ou d'autre éventualité semblable, l'exercice de la profession est continué par une autre personne, l'impôt tel qu'il a été fixé, reste dû jusqu'à la fin de l'année fiscale sans autre formalité que la mutation du nom du contribuable. Le vendeur et l'acheteur sont tenus solidairement du paiement de l'impôt (art. 25).

L'impôt est dû dans la commune où s'exerce la profession. Si elle s'exerce dans plusieurs communes, la taxation est faite pour l'ensemble de l'entreprise au siège de la direction, puis la productivité est ventilée entre les diverses communes au prorata de l'importance de l'exploitation dans chacune d'elles (art. 8).

L'impôt sur les professions est soumis au principe de territorialité. Les industries indigènes qui entretiennent dans d'autres Etats de l'empire des succursales, des fabriques, des établissements de vente ou d'achat ou tout autre exploitation sédentaire, ne sont pas soumis à l'impôt pour le chiffre de la productivité correspondant à l'exploitation située hors d'Alsace-Lorraine (art. 12).

Toutefois, un prélèvement d'une part raisonnable de cette productivité est fait au profit de la direction d'Alsace-Lorraine.

A l'inverse, pour les industries qui ont le siège dans un autre Etat et des succursales en Alsace-Lorraine, il y a lieu de déduire du chiffre de la productivité de ces succursales une part correspondante au profit de la direction centrale.

L'impôt est dû à partir du commencement du trimestre qui suit l'ouverture de l'exploitation jusqu'à

la fin du trimestre dans lequel est faite la déclaration de cessation.

*Tarifs de l'impôt.* — La loi fondamentale du 8 juin 1896 (art. 7) avait établi un barème qui a été modifié depuis successivement par les lois du 13 juillet 1901 (art. 5); du 7 juin 1916 (art. 2); du 24 janvier 1930 (art. 3) et enfin du 9 avril 1932 (art. 4).

Le dernier barème se caractérise par :

1° un taux d'imposition de 4 %;

2° un taux dégressif pour les productivités inférieures à 165.000 francs (classe 38), allant de 4 % à 0,50 %;

3° une exemption des productivités inférieures à 1.500 francs;

4° une division de la productivité en classes.

Le taux d'imposition de chaque classe, multiplié par la productivité moyenne de la classe, forme le principal fictif qui s'appliquera à tous les contribuables inscrits dans ladite classe. Le nombre de classes a été augmenté par rapport au barème précédent. Cette modification constitue un avantage pour le contribable. Précédemment, une légère augmentation de sa productivité entraînant un changement de classe, avait amené une imposition plus forte que ne l'était l'accroissement de la productivité;

5° une division en cinq colonnes au lieu de six. Cette simplification permet au contribuable de calculer plus facilement le principal fictif correspondant à sa productivité.

*Comparaison du barème actuel avec les barèmes précédents.* — La loi de 1896 a fixé le taux à 1,90 %. Une loi de guerre de 1916 l'a porté à 2 % avec adjonc-

tion d'un taux progressif. Cette loi fut votée sous l'effet du déséquilibre des budgets d'alors et du régime des taxations des prix du commerce de détail. Les professions ayant vu leurs bénéfices diminuer par là, n'ont été que faiblement augmentées en comparaison des traitements et salaires. La loi de 1920 n'a apporté qu'un changement insignifiant en exemptant totalement les productivités inférieures à 600 francs.

Mais le dernier barème de 1932 modifie complètement le précédent. Avant la guerre, le taux d'imposition variait entre 0,36 % et 1,90 %. Maintenant, il oscille entre 0,50 % et 4 %.

Si on tient compte de la dépréciation du franc, et qu'on évalue un mark à 6 francs, on peut comparer les deux barèmes comme nous l'avons fait dans le tableau ci-contre.

Les petites productivités inférieures à 27.000 francs, sont à peu près taxées de la même façon dans les deux barèmes. Toutefois, le taux de l'ancien était légèrement inférieur. Mais, au-dessus de cette somme, il augmente successivement. A 45.000 francs, le taux est de 50 % plus fort que jadis. A 97.000 francs, il est de 75 % plus élevé qu'avant guerre. A 145.000 francs, il est de 100 % plus important. Enfin, à partir de 172.500 francs, le taux est stable dans les deux barèmes; il était de 1,90 % jadis et maintenant de 4 %, ce qui fait une augmentation de 110,5 % par rapport au taux d'avant guerre.

Constatons que les professions viennent d'être bien lourdement imposées par la loi du 9 avril 1932. Pourtant, le commerce et l'industrie traversent une période de ralentissement sensible des affaires. L'Etat lui-même a reconnu la nécessité de dégrever la production.

## Barème servant au calcul du principal fictif de l'impot sur les professions (1)

Valable à partir du 1-1-1932

(Loi du 8 juin 1896 art. 2 modifié par l'art. 5 de la loi du 13 juillet 1901, par l'art. 2 de la loi du budget du 7 juin 1916, par l'art 3 de la loi du 24 janvier 1930, par l'art. 4 de la loi du 9 avril 1932.

| BARÈME ACTUEL | | | | | BARÈME D'AVANT-GUERRE | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Classes | Productivité | Productivité moyenne de la classe | Taux d'imposition | Principal fictif correspondant | Classes | Productivité moyenne 1 Mk. = 6 francs | Taux d'imposition | Le taux actuel est : + élevé de |
| | | francs | 0/0 | fr. c. | | francs | 0/0 | |
| 1 | 1.501 à 3.000 | 2.250 | 0 50 | 11 25 | 1 | 1.500 | 0 38 | |
| 2 | 3.001 à 4.200 | 2.600 | 0 70 | 25 20 | 2 | 3.600 | 0 475 | |
| 3 | 4.201 à 5.400 | 4.800 | 0 90 | 43 20 | 2a | 5.100 | 0 57 | |
| 4 | 5.401 à 6.600 | 6.000 | 1 | 60 » | | | | |
| 5 | 6.601 à 8.000 | 7.300 | 1 10 | 80 30 | 3 | 7.500 | 0 95 | |
| 6 | 8.001 à 10.000 | 9.000 | 1 20 | 108 » | 4 | 10.500 | 1 045 | |
| 7 | 10.001 à 12.000 | 11.000 | 1 30 | 143 » | | | | |
| 8 | 12.001 à 15.600 | 13.500 | 1 40 | 189 » | 5 | 13.500 | 1 14 | |
| 9 | 15.001 à 18.000 | 16.500 | 1 50 | 247 50 | 6 | 16.500 | 1 235 | 25 % |
| 10 | 18.001 à 21.000 | 19.500 | 1 60 | 312 » | 7 | 21.000 | 1 33 | |
| 11 | 21.001 à 24.000 | 22.500 | 1 70 | 382 50 | | | | |
| Limite des abattements pour charges de famille | | | | | | | | |
| 12 | 24.001 à 27.000 | 25.500 | 1 80 | 459 » | 8 | 27.000 | 1 425 | |
| 13 | 27.001 à 30.000 | 28.500 | 1 85 | 527 25 | | | | |
| 14 | 30.001 à 33.000 | 31.500 | 1 90 | 598 50 | 9 | 33.000 | | 33 % |
| 15 | 33.001 à 36.000 | 34.500 | 1 95 | 672 75 | | | | |
| 16 | 36.001 à 39.000 | 37.500 | 2 | 750 » | 10 | 39.000 | | |
| 17 | 39.001 à 42.000 | 40.500 | 2 05 | 830 25 | | | | |
| 18 | 42.001 à 45.000 | 43.500 | 2 10 | 913 50 | 11 | 45.000 | | 50 % |
| 19 | 45.001 à 48.000 | 46.500 | 2 15 | 999 75 | | | | |
| 20 | 48.001 à 52.000 | 50.000 | 2 20 | 1.100 » | | | | |
| 21 | 52.001 à 56.000 | 54 000 | 2 30 | 1.242 » | 12 | 54.000 | | |
| 22 | 56.401 à 60.000 | 58.000 | 2 40 | 1.392 » | | | | |
| 23 | 60.001 a 64.000 | 62.000 | 2 50 | 1.550 » | | | | |
| 24 | 64.001 à 68.000 | 66.000 | 2 60 | 1.716 » | 13 | 67.500 | 1 52 | |
| 25 | 68.001 à 72.000 | 70.000 | 2 70 | 1.890 » | | | | |
| 26 | 72.001 à 78.000 | 75.000 | 2 80 | 2.100 » | | | | |
| 27 | 78.001 à 84.000 | 81.000 | 2 90 | 2.349 » | 14 | 82.500 | 1 71 | |
| 28 | 84.001 à 60.000 | 87.000 | 3 | 2.610 » | | | | |
| 29 | 90.001 à 96.000 | 93.000 | 3 10 | 2.883 » | 15 | 97.500 | | 75 % |
| 30 | 96.001 à 102.000 | 99.000 | 3 20 | 3.168 » | | | | |
| 31 | 102 001 à 108.000 | 105.000 | 3 30 | 3.465 » | | | | |
| 32 | 108.001 à 114.000 | 111.000 | 3 40 | 3.774 » | 16 | 112.500 | | |
| 33 | 114.001 à 120.000 | 117.000 | 3 50 | 4.095 » | | | | |
| 34 | 120.001 à 130.000 | 125.000 | 3 60 | 4.500 » | | | | |
| 35 | 130.001 à 140.000 | 135.000 | 3 70 | 4.995 » | 17 | 135.000 | 1 90 | 100 % |
| 36 | 140.001 à 150.000 | 145.000 | 3 80 | 5.510 » | | | | |
| 37 | 150.001 à 165.000 | 157.500 | 3 90 | 6.142 50 | 18 | 165.000 | | 110 5 % |
| 38 | 165.001 à 180.000 | 172.500 | 4 | 6.900 » | | | | |
| 39 | 180 001 à 195.000 | 187 500 | 4 | 7.500 » | | | | |
| 40 | 195.001 à 210 000 | 202.500 | 4 | 8.100 » | 19 | 195.000 | | |
| 41 | 210.001 à 240.000 | 225.000 | 4 | 9.000 » | | | | |
| etc. par classes de 30.000 francs | | | 4 | | etc. par classes d'abord de 30.000 puis de 60.000 fr. | | 1 90 | |

(1) Des abattements pour charges de famille seront applicables aux contribuables exploitant isolément dont la productivité ne dépasse pas 24.000 francs.

D'autre part, les professions sont handicapées parce que le taux dimposition est progressif. La patente dans les anciens départements, au contraire, ne l'est pas. Elle frappe les commerçants d'un droit proportionnel et d'un droit fixe. Le grand commerce et la grosse industrie de nos trois départements se trouvent donc au point de vue fiscal dans un état d'infériorité très marqué vis-à-vis de leurs concurrents du reste de la France. Ajoutons encore qu'après la guerre les événements ne les ont guère favorisés, ils ont dû créer un nouveau marché intérieur et rechercher les possibilités d'expansion à l'extérieur.

Ce traitement différenciel qui avait bien des inconvénients dans le passé, n'a fait que s'accroître avec la nouvelle loi de 1932.

Pour les fortes productivités, le taux d'imposition a augmenté de 3 à 4 % (c'est-à-dire de 1 %). En d'autres termes, les impôts des industriels et commerçants se sont accrus d'un tiers.

Si on ajoute que les centimes locaux, étant en moyenne de 200 pour l'ensemble des communes des trois départements (80 pour les départements et 120 pour les communes) l'impôt passant de 3 à 4 % augmente en réalité de 6 à 8 %.

D'autre part, la productivité représente, d'après les Chambres de commerce, le *double* du bénéfice net, ce qui fait passer la taxation de ce dernier de 12 à 16 %.

Si la productivité ne représente que 20 % de plus que le bénéfice net, comme le dit l'administration des contributions directes, le taux passe de 7,20 % à 9,60 %, c'est-à-dire augmente de 2,40 % par rapport à 7,20 = un tiers.

Les grands commerçants et grands industriels d'Alsace-Lorraine ont vraiment bon caractère pour accep-

ter sans trop de murmures, en période de crise, un accroissement de 2,40 % au de 4 %, suivant les interprétations, de leurs impôts locaux ou encore une augmentation d'un tiers de leurs charges locales.

Or, que dirait-on si brusquement dans l'ensemble de la France on voulait actuellement porter de 15 à 20 % l'impôt d'Etat sur les bénéfices industriels et commerciaux? Et pour l'ensemble des commerçants et des industriels, la situation serait moins dangereuse que celle qui résulte de l'augmentation des seuls commerçants et industriels d'Alsace et de Lorraine, dont la capacité de concurrencer victorieusement leurs confrères sur les marchés nationaux et internationaux a diminué dans une proportion difficile à chiffrer, mais qui est certainement très considérable.

*Réductions pour charges de famille.* — Une nouvelle disposition a été insérée dans la loi de 1896 par la loi du 24 janvier 1930, et par l'article 4 de la loi du 9 avril 1932, concernant les réductions pour charges de famille. Le législateur aime faire des modifications de détail à notre législation locale en vue de l'assimiler peu à peu, mais très lentement, à celle en vigueur dans les autres départements.

Le taux de réduction est de 1.500 francs pour la première personne à la charge du contribuable, et de 2.000 francs pour chacune des autres personnes à sa charge.

Les personnes à charge du contribuable sont déterminées de la même façon que pour les impôts d'Etat.

Les abattements sont applicables avant toute taxation à la productivité moyenne de la classe s'appliquant au contribuable, mais seulement pour les contribuables exploitant isolément, c'est-à-dire non en asso-

ciation et dont la productivité ne dépasse pas 24.000 fr. (classe 11).

Le législateur n'a donc voulu favoriser la natalité que dans les classes peu aisées. On se demande pourquoi. Est-ce parce qu'il considère que les classes plus riches sont incorribles à ce point de vue?

En cas de cumul d'une profession salariée et d'une profession industrielle ou commerciale, les abattements ne peuvent être appliqués qu'une seule fois.

Le bénéfice de ces abattements est étendu aux revenus qui, tout en étant supérieur à 24.000 francs, ne les dépassent que d'un montant égal ou inférieur à la différence entre l'impôt qui serait dû d'après la classe correspondante à cette somme et celui de la classe immédiatement inférieure (art. 7, al. 2, loi de 1930).

Cet article, difficile à interpréter, veut sans doute empêcher qu'un changement de classe, par suite d'une faible augmentation du revenu, ne puisse entraîner à sa suite une imposition d'autant plus lourde que non seulement elle anéantirait la différence de l'augmentation de traitement, mais encore une partie du traitement primitif, ce qui serait d'autant plus inique que le conribuable a encore des personnes à sa charge.

Les contribuables qui exploitent seuls (c'est-à-dire avec le seul concours de leur femme et des enfants non mariés) une entreprise dont la productivité ne dépasse pas 10.000 francs et dont les revenus ne sont pas supérieurs à 20.000 francs pourront, en raison des circonstances défavorables atteignant leurs ressources d'une manière sensible, obtenir d'être inscrits dans une classe inférieure à celle dans laquelle ils devraient être inscrits. Sont considérées comme circonstances de telle nature, les charges extraordinaires causées par l'entretien et l'éducation des enfants, l'obligation de

pourvoir à l'entretien de parents sans ressources, les maladies prolongées, l'endettement et d'autres infortunes particulières (art. 9 de la loi sur les traitements et salaires du 13 juillet 1901 et art. 3, al. 3 de la loi du 24 janvier 1930).

Remarquons une autre disposition bizarre édictée par l'ancien article 11 de la loi de 1896. Lorsqu'une femme qui ne vit pas séparée, d'une manière durable, exerce une profession propre, indépendante de celle de son mari, les deux professions sont imposées conjointement.

Cet article favorisait certainement l'union libre. Car isolement, chacun des deux époux profitait des abattements à la base et du taux dégressif de l'impôt. Or, imposés conjointement, ils ne tiraient profit qu'une fois au lieu de deux de ces avantages. Pour favoriser les mariages, l'article 3, al. 3 de la loi du 24 janvier 1930, prescrit :

« Lorsqu'une femme mariée exerce une profession indépendante de celle de son mari, les deux exploitations donnent lieu à des impositions séparées, même lorsqu'elles sont exercées dans le même immeuble, à condition qu'elles aient fait l'objet de deux inscriptions au registre du commerce. Dans le cas où le mari et la femme exercent l'un et l'autre une profession imposable, les déductions pour enfants ou personnes à leur charge ne sont applicables qu'à la productivité la plus élevée. »

Toutefois, l'erreur commise par la loi de 1896 n'a pas entièrement disparue. Car le contribuable dont la productivité dépasse 24.000 francs, ne pourra pas bénéficier de la déduction pour charges de famille comme nous avons vu précédemment. En conséquence, si l'un des époux susvisés a une affaire dont la productivité

est supérieure à 24.000 francs il a avantage, au point de vue de l'impôt sur les professions, à vivre en régime d'union libre (à condition toutefois que des enfants naissent de cette union ou qu'il y ait d'autres personnes à la charge d'un des deux contribuables).

Lorsque chacun des époux est imposé séparément, l'un à l'impôt sur les traitements et salaires et l'autre à l'impôt sur les professions d'après une productivité n'excédant pas celle prévue à la 11e classe du tarif, les abattements sont effectués à l'égard de celui qui peut bénéficier de la plus grande diminution de l'impôt.

*Taxation annuelle.* — Pour tenir les évaluations à jour, l'article 14 de la loi de 1896 prévoit la détermination de l'impôt devant être faite chaque année pour les établissements nouvellement créés, ainsi que la rectification des évaluations qui sera devenue nécessaire en raison d'augmentations, de diminutions ou de modifications durables de l'exploitation ou d'erreurs matérielles. Grâce à cet article, les évaluations ont toujours été tenues à jour.

Pour faciliter le travail de l'Administration, les contribuables contraints à publier leurs comptes (sociétés anonymes, associations inscrites, etc...), sont tenus de communiquer chaque année au Directeur des contributions directes leurs bilans et les comptes rendus de leurs assemblées générales.

Au contraire, tous les autres contribuables sont exempts de fournir un rapport annuel à l'Administration sur leur situation respective, à l'exception de ceux qui ont changé le siège ou le mode de leur exploitation (art. 13).

Mais si l'urgence d'une nouvelle révision des estimations se fait remarquer, l'Administration a le droit

de demander à tous les contribuables une nouvelle déclaration.

D'autre part, le début de tout commerce ou industrie doit être communiqué aux maires des communes qui portent les déclarations à la connaissance des contrôleurs des contributions une fois par mois. La cessation de tout commerce ou industrie est à communiquer au percepteur (art. 15).

*Les Commissions de taxation.* — La taxation des professions est faite par des commissions spéciales : Les commissions d'arrondissement d'une part et les commissions départementales d'autre part.

Les commissions d'arrondissement (art. 18) sont présidées par un fonctionnaire, mais leurs six autres membres sont des particuliers. Ces derniers sont renouvelables par moitié tous les trois ans. Leur présence constitue une grande garantie pour les contribuables.

Les commissions départementales sont constituées de la même façon que les commissions d'arrondissement, mais comprennent quatre membres de plus. Les fonctions sont purement honorifiques et ne peuvent donner lieu qu'à un remboursement des frais de déplacement.

Les commissions d'arrondissement sont compétentes pour la taxation des commerces et des industries vendant au détail directement au consommateur, ainsi que pour les professions de géomètre, agents d'affaires et marchands de biens (art. 17).

Tous les autres commerces et industries sont taxés par les commissions de département; il en est de même pour les professions libérales imposées : médecins, pharmaciens, architectes, ingénieurs, huissiers, notaires, avocats-avoués, vétérinaires et dentistes.

Les commissions de taxation contrôlent les déclarations qui leur sont remises et ont le droit de les compléter en faisant prendre les informations nécessaires par des experts (art. 22).

*Remise de l'impôt.* — Lorsque la productivité d'un commerce ou d'une industrie a sensiblement diminué à raison de la maladie ou de la mort de celui qui l'exploite, d'un incendie, d'une inondation ou de tout autre événement imprévu, le Directeur des contributions directes peut faire une remise de l'impôt proportionnée au temps de non exploitation. Il en est de même en cas de cessation de commerce, de faillite et de tout autre arrêt involontaire des affaires (art. 30).

*Taxes additionnelles.* — Pour rendre la patente plus productive, on avait associé autrefois les communes à l'Etat en les intéressant au produit total de l'impôt. Pour ne pas diminuer les revenus communaux, la loi de 1896 n'a fait qu'accepter cette tradition, en accordant aux communes, en plus des centimes qu'elles prélèvent, 8 % du principal de l'impôt sur les professions. (Lois du 8 juin 1896, art. 3, et du 31 mars 1923 art. 3, al. 2).

D'autre part, le principal fictif continuera de servir de base au calcul des taxes pour frais de Chambre de commerce (art. 3, loi du 30 mars 1923 et décret du 12 février 1924, rendant applicable dans les trois départements la législation française sur les Chambres de commerce, art. 3).

A cette imposition seront ajoutés, dans les mêmes conditions que dans les autres départements, les frais de confection des rôles, ainsi que les centimes pour non valeurs pour frais de perception.

Il sera pourvu de la même manière aux dépenses des Bourses de commerce et des Chambres de métiers (1).

*Dispositions pénales.* — Quiconque ne remplit pas l'obligation légale de déclarer la profession qu'il exerce, est passible d'une amende égale au double de l'imposition de l'année. Et en outre, il aura à acquitter l'impôt qu'il a indûment retenu.

Les amendes pouvant aller jusqu'à 375 francs sont infligées par le Directeur des contributions directes pour manquement à un certain nombre d'obligations légales : de donner accès aux établissements et ateliers au contrôleur du fisc, de faire des déclarations inexactes, etc...

Sont passibles d'une amende de 37 fr. 50 à 2.500 fr. les fonctionnaires et les membres des commissions de taxation et d'appel qui divulgueraient sans droit les délibérations relatives à la taxation (art. 32 à 36).

*Professions ambulantes.* — L'article 3 de la loi du 31 mars 1923 a supprimé la distinction qui existait entre les professions sédentaires et les professions ambulantes. Le calcul de la contribution sur les professions ambulantes se fait donc de la même façon que pour les professions sédentaires.

Pourtant certaines dispositions pénales (art. 17 à 22) de l'ancienne loi du 8 juin 1896 sur les professions ambulantes sont encore restées en vigueur. De même les colporteurs sont obligés de porter toujours sur eux, au moment de l'exercice de leur profession, un certificat de paiement de l'impôt et de le présenter à tout

(1) Voir page 60.

agent de la force publique sur sa demande (art. 12). Le nombre de permis délivrés a été de 9.429 en 1930 pour les trois départements, chiffre peu important par rapport aux 76.084 professions imposées en 1928, en Alsace-Lorraine.

*Taxe des déballages.* — La même loi de 1896 prévoit dans ses articles 24 à 29 une taxe communale particulière sur les déballages prélevée de façon distincte de l'impôt sur les professions. Cette taxe frappe les entrepreneurs qui vendent des marchandises de la main à la main par voie d'enchères. Elle varie suivant l'importance de la localité et la nature des produits. Elle n'est que très rarement appliquée parce qu'en général les colporteurs sont très pauvres, ce qui augmente les difficultés de poursuite. Les cotes irrécouvrables sont nombreuses comme c'est aussi le cas pour l'impôt sur les professions frappant les colporteurs.

*En résumé,* l'impôt sur les professions est basé sur la notion de productivité que la loi définit revenu net annuel moyen. Ce revenu est difficile à déterminer. L'Administration le calcule en faisant la moyenne du bénéfice net tel qu'il ressort du bilan des trois dernières années et augmente ce chiffre ainsi obtenu d'environ 20 % qui sont censés représenter les frais forfaitaires que le contribuable n'a pas le droit de déduire. Pratiquement, les assujettis à cet impôt, instituant l'arbitraire, n'ont aucun moyen de contrôler l'exactitude de leur imposition. Pour remédier à cette iniquité, il faudrait remplacer la notion de productivité par celle de bénéfice net comme il est défini par l'impôt d'Etat sur les bénéfices industriels et commerciaux

SECTION II

*La contribution des chemins de fer.*

Les chemins de fer d'Alsace et de Lorraine sont exempts de l'impôt sur les professions par l'article 3 de la loi du 8 juin 1896. Depuis la loi du 18 avril 1911, ils sont soumis à une contribution spéciale dont le rendement fut de 619.600 marks en 1911, 1.063.600 en 1912 et 815.000 marks en 1913. Pendant la guerre, cette contribution tomba à 200.000 marks et fut depuis l'armistice de 250.000 francs. Il fallait revaloriser cette somme. C'est ce que fit une loi du 6 juillet 1931 (art. 2) qui porta la subvention à trois millions de francs par an. Constatons qu'une revalorisation stricte n'eut porté le montant de la subvention qu'à 250.000 fr.×5= 1 million 250.000 francs. Le coefficient d'exploitation des chemins de fer étant devenu plus défavorable par rapport à celui d'avant guerre, il eut été impossible de revaloriser simplement la moyenne de la subvention fournie par le chemin de fer de 1911 à 1913, produit qui se serait élevé à 5 millions de francs.

Les 3 millions accordés aux budgets locaux des trois départements représentent donc, de la part de l'Etat français, un beau cadeau annuel qui pèse lourdement sur le fonds commun et qui est payé par l'ensemble des usagers des chemins de fer français sous forme de majoration des tarifs.

La même loi de 1931 soumet le réseau d'Alsace et de Lorraine aux mêmes droits, taxes et contributions de toute nature que les chemins de fer concédés. Ils sont donc soumis à l'impôt foncier, à la taxe de biens de

main-morte et à l'octroi. Constatons, toutefois, qu'ils ne paient pas l'impôt local sur les capitaux.

*Mode de répartition adopté par la loi allemande.* — Le mode de répartition de cette somme de 3 millions sera déterminé par un règlement d'administration publique (art. 2 de la loi du 6 juillet 1931). Ce règlement, très délicat à élaborer comme nous le verrons dans la suite, n'est pas intervenu jusqu'à l'heure actuelle.

L'article 7 de la loi du 15 avril 1911, l'article 5 de la loi de finances du 20 mai 1911 et l'article 12 de la loi de finances du 5 mai 1913 sont toujours encore appliqués et le resteront jusqu'à l'intervention de ce règlement d'administration publique.

En vue de fixer le montant de la subvention par commune, on distingue deux catégories de communes :

1° celles où sont situés des ateliers à pourvoir avant toutes les autres;

2° celles où sont situés d'autres établissements des chemins de fer ou des stations.

Pour les communes de première catégorie, le calcul de la redevance est opéré en principe tous les cinq ans. Dans cet intervalle de temps le montant des subventions n'est pas modifié pour les communes où le nombre des ouvriers, y compris les membres de leur ménage, est inférieur à 100 ou inférieur à 10 % de la population totale.

L'attribution est subordonnée à la condition que la population des ouvriers et employés de ces ateliers soit supérieure à 2 % de la population totale ou à 8 % s'il s'agit d'une ville de garnison.

D'après les textes susvisés, cette subvention représente en quelque sorte un tant pour cent de la diffé-

rence entre la somme des dépenses afférentes à l'Administration générale, à l'enseignement, à l'assistance et à la voierie effectuées par la commune pour la population ouvrière des chemins de fer et la somme des impôts communaux directs payés par ces ouvriers de chemins de fer. Il est donc nécessaire de déterminer d'une part le montant des dépenses d'enseignement, d'assistance, de voierie de la commune, et quelle fraction de cette somme devrait, toutes choses égales, être supportée par l'ensemble des ouvriers de chemins de fer, y compris les membres de leur ménage. D'autre part, il faut déterminer quel est le montant total des impôts directs payés par ces mêmes personnes au profit de la commune; c'est-à-dire le montant des centimes additionnels communaux afférents aux impôts directs payés par ces personnes et le montant des diverses taxes communales auxquelles elles sont imposées.

En ce qui concerne les communes de deuxième catégorie (communes où sont situées des stations) la détermination des subventions est opérée annuellement. Ces subventions sont à considérer comme subsides pour les dépenses de l'enseignement primaire, de l'assistance publique et d'autres dépenses d'intérêt public. Le montant de la subvention est obtenu par le produit du nombre des ouvriers et employés de chemins de fer, y compris les membres de leur ménage, et d'un taux variable suivant le nombre de centimes additionnels de la commune. Ce taux est fixé ainsi qu'il suit :

| | frs |
|---|---|
| communes percevant de 50 à 100 centimes.. | 1 25 |
| — — de 101 à 150 — .. | 2 50 |
| — — de 151 à 200 — .. | 3 75 |

au-dessus de 200 centimes..... 5 »
par tête.

L'attribution de cette subvention est d'autre part subordonnée à diverses conditions :

1° le nombre des centimes additionnels de la commune doit être au moins égal à 50;

2° le nombre des ouvriers et employés, y compris les membres de leur ménage, doit être au moins égal à 20 % de la population totale et le nombre des ouvriers et employés supérieur ou égal à 10;

3° enfin on peut négliger les communes (de deuxième catégorie) qui recevraient moins de 125 francs.

Les communes ayant des ateliers et des stations de chemin de fer et remplissant, par ailleurs, les conditions nécessaires ci-dessus énumérées, ont droit à l'attribution de deux subventions.

La Direction des Contributions directes est chargée de rassembler tous les éléments nécessaires à l'établissement du tableau de répartition. La somme de 250.000 francs que versait jusqu'à présent le réseau, avant le vote de la loi du 6 juillet 1931, qui élève cette indemnité à 3 millions, était répartie entre les communes, proportionnellement aux règles sus-énoncées, par la Direction des Finances.

Pratiquement, 113.600 francs étaient attribués à deux communes de la banlieue de Strasbourg où se trouvent de grands ateliers de chemins de fer; 96.000 francs à cinq autres communes ayant également des ateliers et 46.500 francs étaient répartis entre quatre-vingt-dix-neuf autres communes qui recevaient de 100 à 4.000 francs.

La répartition de 3 millions se fera-t-elle d'après les mêmes bases que la répartition de 250.000 francs?

*Mode de répartition préconisé par la commission Colson.* — La question a été examinée par la commission Colson. Celle-ci a commencé par critiquer la solution allemande de répartition de la subvention entre les communes. « Les bases actuelles n'ont aucun rapport avec la productivité de l'industrie des chemins de fer qui sont des entreprises de transport et pour lesquelles l'entretien du matériel n'est qu'un des moyens de s'acquitter de leurs fonctions » (car l'entretien du matériel est fait dans les ateliers qui servent de base à la répartition).

La commission a adopté trois résolutions à une forte majorité :

1° de maintenir à chacune des communes qui encaissent actuellement une partie des 250.000 francs versés chaque année par le réseau, le montant de sa part actuelle pour ne pas désorganiser leur budget;

2° de répartir le surplus entre les départements dont chacun recevra une somme lui permettant de faire un appel un peu moins lourd aux centimes et de laisser ainsi un peu plus de marge aux impôts municipaux;

3° de fixer à forfait la répartition de ce surplus.

Pour exécuter cette répartition, deux solutions ont été envisagées d'abord :

1° le représentant de la Moselle, dont la grosse industrie fournit de très fortes recettes aux chemins de fer, a demandé le partage au prorata des recettes des lignes du département;

2° les deux autres départements, au contraire, auraient voulu répartir les 2.750.000 francs au prorata du principal de l'impôt sur les professions de chaque département. Ces projets se seraient traduits par les résultats suivants :

| | Moselle | Bas-Rhin | Ht-Rhin |
|---|---|---|---|
| Recettes des lignes du département ..... | 56 % | 28 % | 16 % |
| Principal de l'impôt sur les professions ..... | 27 % | 36,5 % | 36,5 % |

Finalement, la Commission a adopté une solution intermédiaire et a consenti en même temps à donner une part à la ville de Strasbourg, parce qu'elle est le siège de l'Administration du Réseau. La répartition adoptée est la suivante : Moselle 40 % ; Bas-Rhin 30 % ; Haut-Rhin 25 % ; Strasbourg 5 %.

Il est fort probable que le règlement d'Administration publique qui interviendra d'ici peu, s'inspirera de ces idées de la Commission Colson.

*En résumé,* les chemins de fer d'Alsace et de Lorraine, exempts de l'impôt sur les professions, versent à la place de cet impôt une contribution de 3 millions de francs par an aux budgets départementaux et communaux. (Loi du 6 juillet 1931.) Le mode de répartition de cette contribution sera déterminé ultérieurement par un règlement d'Administration publique.

## SECTION III

### *Taxe sur les grands magasins.*

La loi allemande du 14 décembre 1909 introduisit la taxe sur les grands magasins en Alsace-Lorraine. Cette taxe existait déjà dans le reste de l'Allemagne. Elle frappe exclusivement les établissements qui mettent en vente une multiplicité de marchandises.

Cet impôt, dans l'esprit du législateur, devait sauvegarder le petit commerce et donner à celui-ci quelque satisfaction dans la lutte qu'il devait entreprendre contre les magasins puissamment outillés, qui venaient d'apparaître, et dont l'activité s'étendait à toutes les branches de commerce qui, naguère, avaient été spécialisées. C'était une entrave apportée au courant qui emporte la société vers la concentration industrielle et commerciale.

Cette préoccupation n'a pas seulement fait apparition en Allemagne. En France, depuis la loi du 15 juillet 1880, les lois successives avaient été votées pour faire payer aux grands magasins non pas leur part, mais plus que leur part.

*Tarif.* — La taxe est perçue dans les communes de moins de 10.000 habitants sur les entreprises dont le chiffre d'affaire annuel dépasse 125.000 francs, dans les communes de 10.000 à 50.000 habitants sur les entreprises dont le chiffre dépasse 187.500 francs, dans les communes de plus de 50.000 habitants sur les entreprises dont le chiffre dépasse 250.000 francs. Notons que ces chiffres n'ont pas été revalorisés et qu'il faudrait, pour revenir à une taxation d'avant-guerre, les multiplier par un coefficient de 5 par mesure d'équité (art. prem.). Le tarif est fixé par le Conseil municipal. La taxe ne pourra excéder 1 1/2 % du chiffre d'affaire ni être inférieure à 1/5 % de ce chiffre. Le tarif peut être gradué d'après le montant du chiffre d'affaires (art. 3).

Lorsque la taxe excède 15 % de la productivité admise pour l'assiette de l'impôt sur les professions, elle est réduite à cette somme.

*Assiette.* — L'assiette de la taxe est établie d'après le chiffre d'affaire atteint au cours du dernier exercice commercial. Si le commerce n'a pas encore été exploité pendant une année entière, l'assiette est établie d'après le chiffre d'affaire probable de l'exercice courant. Pour la fixation du chiffre d'affaire, plusieurs établissements de la même maison, dans une même commune, sont considérés comme formant une seule entreprise (art. 2).

Les commissions de taxation établissant l'impôt sur les professions sont compétentes en ce qui concerne la taxe sur les grands magasins.

De même les dispositions concernant les voies de recours et les remises d'impôts relatives à l'impôt sur les professions sont applicables à la taxe sur les grands magasins sous cette réserve que, à la place du Président de la Commission de taxation, le Maire est compétent pour former une réclamation ou interjeter appel et que la décision par laquelle il est fait remise ou abandon de certaines cotes, doit être prise par le conseil municipal.

*Projet de réforme.* — Plusieurs raisons militent en faveur d'une suppression complète de la taxe sur les grands magasins :

1° en surtaxant les grands magasins on porte une entrave à la libre concurrence et on renchérit la vie;

2° sans vouloir discuter les avantages et les inconvénients en général de la concentration du commerce et du problème qui en découle de la surimposition des grands magasins en général, la taxe alsacienne présente des inconvénients très sérieux. Elle frappe les commerçants vendant en détail une multiplicité de marchandises, expression qui est très vague en elle-même.

Par la modernisation des affaires, il se trouve que la spécialité ne peut plus exister isolément. La plupart des commerçants,a qui jusqu'à présent se sont contentés d'un chiffre d'affaire restreint, se trouvent devant la nécessité de s'adjoindre de nouveaux articles. Presque tout le moyen et le grand commerce se trouve en conséquence soumis à cette taxation;

3° Le législateur allemand voyant ces inconvénients, n'a pas hésité, le 25 juin 1920, de supprimer la taxe sur les grands magasins et de la remplacer par l'impôt sur le chiffre d'affaire plus équitable puisque proportionnel au développement du commerce. De sorte que les allemands créateurs de cet impôt en sont dès lors exemptés, tandis qu'il continue d'être perçu dans les départements autrefois occupés par eux;

4° Mais cette anomalie se trouve encore aggravée du fait que l'impôt français du chiffre d'affaire est perçu dans les départements recouvrés avec une entière égalité fiscale avec les autres départements, de même que la supertaxe, qui en plus du précédent, frappe tout chiffre d'affaire au-dessus de un million et qui est en lui-même la troisième traduction française de la taxe allemande sur les grands magasins.

De sorte que les commerçants établis en Alsace et en Lorraine sont traités sur le pied d'égalité avec les autres départements en ce qui concerne les impôts nouvellement créés (impôt sur le chiffre d'affaire et supertaxe) mais doivent, d'autre part, garder une grande fidélité aux taxations antérieures dont la conception créatrice n'était que provisoire.

Alors que, succombant sous le poids excessif des impôts et des assurances sociales, portées en Alsace-Lorraine au plus haut point de leur développement, les commerçants se trouvent, plus qu'ailleurs, devant

des difficultés économiques et financières considérables, ils estiment qu'il est profondément humiliant de devoir assumer des charges inconnues dans les autres départements. C'est ainsi qu'ils payent plus d'impôts que les grands magasins de Paris et peuvent par conséquent moins bien les concurrencer, même sur les marchés d'Alsace et en Lorraine;

5° Nos grands magasins situés près de la frontière devraient pouvoir exporter facilement et trouver une forte clientèle dans les provinces de la rive droite du Rhin, géographiquement si rapprochées des nôtres. Mais ils acquittent, en plus des douanes, l'impôt sur les grands magasins, ce qui fait qu'ils ne peuvent concurrencer victorieusement sur les marchés allemands, les grands magasins allemands qui ne payent plus la taxe depuis 1920. C'est là un manque à gagner que ressent toute la nation sous forme de déficit de notre balance du commerce. Si ce déficit profitait aux petits commerçants, on comprendrait les raisons du maintien de cette taxe. Mais ceux-ci ne songent pas à vendre en Allemagne, trouvant les marchés de leurs localités respectives largement assez grands;

6° D'autre part, cette surtaxe heurte l'ensemble des principes fiscaux modernes puisque notre système fiscal a cessé d'être basé sur les signes extérieurs et que les impôts cédulaires sont proportionnels, l'impôt sur le revenu étant seul progressif.

Pour ces raisons, une proposition de loi de MM. Moncelle, Serot, Schuman, Wolf et Peter, déposée le 24 novembre 1931, demande la suppression pure et simple de la taxe sur les grands magasins, qui a cessé de plaire.

Du reste, l'importance de la taxe sur les grands magasins est très faible. Elle n'existe que dans quel-

ques communes, une vingtaine en tout pour l'Alsace et la Lorraine. La ville où son importance est la plus considérable est Strasbourg. Elle y produit 360.000 fr. en 1932. Le centime à la même époque valant 279.438 francs, c'est donc par une augmentation des impôts de un centime et demi que se traduirait la suppression de la taxe sur les grands magasins. Sa disparition passerait pratiquement inaperçue.

*En résumé,* la taxe sur les grands magasins peut être prélevée sur les magasins faisant un chiffre d'affaires supérieur à 125.000 francs ou à 250.000 francs, suivant la grandeur de la commune. La taxe est établie proportionnellement au chiffre d'affaires, chaque Conseil municipal fixe le tarif. Les grands inconvénients de cette taxe sont de porter une entrave à la libre concurrence et de renchérir la vie en Alsace et en Lorraine. Son importance relative étant très faible, sa suppression ne présenterait que des avantages.

# ANNEXE

## LE CONTENTIEUX DES IMPOTS LOCAUX SUR LES REVENUS

SOMMAIRE. — Les deux catégories de réclamations. — Demande gracieuse en remise ou modération. — Demande contentieuse en décharge ou en réduction. — Modes et délais de réclamations. — Formes de la réclamation. — Les deux commissions d'appel. — Marche des travaux. — Nombre de réclamations. — Projets de réforme.

Loi du 8 juin 1896, article 29, sur l'impôt sur les professions. Règlement d'exécution du 8 avril 1897, Z. B. A., p. 173.

Loi du 13 juillet 1901, article 19, sur traitements et salaires. Règlement d'exécution du 27 juin 1903. Z.B.A., p. 81.

Arrêté du Commissaire de la République, du 8 juin 1919, B. O., p. 769, relatif aux commissions d'évaluation et de taxation en matière d'impôts.

Décret du 6 février 1925, art. 1, relatif à la nomination des membres de la commission d'appel, B. O. 605, ratif. par la loi du 30 août 1926, B. O., p. 547.

Rapports de la commission Colson, du 6 juillet 1928, p. 20 à 22; 7 janvier 1929, p. 15.

Mémoires des Chambres de commerce d'Alsace-Lorraine, du 22 mai 1931, p. 6.

Bulletin de la Chambre de commerce de Strasbourg, 1928, n° 2, p. 230; 1929, n° 2, p. 221; 1930, n° 2, p. 208 et 210.

Répertoire Niboyet, art. Législation financière.

Amendements à la loi de finances, 1929, art. 13 *bis* et 13 *ter*, qui ont été disjoints sans discussion. — Sérot, Chambre, Débats 1928, p. 365. — Eccard, Sénat, 1928, Débats, p. 1606.

Arrêt du Conseil d'Etat, 12 juin 1929. Recours Bayer, Rev. juridique, A. L. 1930, p. 204, Note Zilliox.

Arrêt du Conseil d'Etat, 20 déc. 1929. Rev. des Etudes fiscales d'A.-L., déc. 1930, p. 502.

Comparez avec la législation financière française : Allix,

7e édit., p. 652, ainsi que Allix et Lecercle, tome II, p. 292 : *L'Impôt sur le revenu.*

Contentieux des impôts locaux. *Conférence d'Alsace-Lorraine*, T. 2, page 228.

En matière d'impôts d'Etat, la législation française est applicable en Alsace-Lorraine de la même façon que dans les anciens départements. Cependant, un Tribunal administratif a été créé en Alsace-Lorraine qui statue à la place des Conseils des Préfectures prévus pour les autres départements.

Lorsqu'il s'agit de réclamations réservées à la juridiction gracieuse, c'est le Préfet qui statue avec appel possible au Ministre des finances. Les organismes contentieux sont : le Directeur départemental, le Tribunal administratif et le Conseil d'Etat.

En matière d'impôts locaux, le Conseil d'Etat n'est pas compétent en Alsace-Lorraine; la législation des recours est entièrement différente en Alsace-Lorraine de celle de l'intérieur. Une seule exception confirme cette règle : l'impôt local foncier sur la propriété bâtie et sur la propriété non bâtie est soumis aux règles contentieuses françaises, depuis le 1er janvier 1927. C'est donc l'ancienne procédure allemande qui continue toujours à rester en vigueur pour les autres impôts locaux d'Alsace-Lorraine qui sont :

l'impôt sur les professions sédentaires (loi du 8 juin 1896, art. 29);

l'impôt sur les professions ambulantes (2e loi du 8 juin 1896, art. 16);

taxe sur les déballages (Wanderlagerabgabe) (2e loi du 8 juin 1896, art. 26);

taxe sur les grands magasins (14 décembre 1909, ann. 2, art. 9);

l'impôt sur les capitaux (loi du 13 juillet 1901, art. 24);

l'impôt sur les traitements et salaires (2° loi du 13 juillet 1901, art. 19);

taxe sur les biens de main-morte sur les capitaux (loi du 8 novembre 1909, art. 5).

*Les deux catégories de réclamations.* — La législation locale connaît, comme la législation française, deux catégories de réclamations.

Si le contribuable a été victime de circonstances malheureuses, il peut solliciter de l'administration une mesure de bienveillance. Il fait dans ce cas une demande en remise ou modération qui relève de la juridiction gracieuse.

D'autre part, le contribuable a le droit de réclamer contre les erreurs commises par le fisc à son préjudice. Il fait alors une demande en décharge ou réduction qui a un caractère contentieux.

*Demande gracieuse en remise ou modération.* — Les réclamations qui ressortissent de la juridiction gracieuse sont examinées en premier ressort par le Directeur des Contributions directes et en appel par le Ministre des finances. Les tribunaux administratifs sont incompétents en tant que juges du fond. La décision du Ministre peut seulement être attaquée pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

Nous avons cité, au cours des chapitres précédents, de nombreux exemples de demandes en remise ou modération. Nous avons vérifié leur application à propos :

de la propriété non bâtie (perte totale ou partielle du revenu);

de la propriété bâtie (vacance de maison, chômage d'usine);

des traitements et salaires (chômage, circonstances malheureuses);

des professions (maladies, incendies ou autres événements imprévus);

des capitaux (perte totale ou partielle des capitaux imposés, etc.).

*Demandes contentieuses en décharge ou réduction.* — Dans le cas de demande gracieuse, le contribuable adresse une prière à l'Administration de bien vouloir le décharger; au contraire, dans le cas d'une demande contentieuse, il prétend ne pas devoir l'impôt ou devoir un montant de l'impôt moins élevé que celui qui lui est réclamé.

Sa demande est basée sur la violation d'un droit. Il ne demande pas la remise de ce qu'il devait, mais la décharge de ce qu'il ne devait pas.

*Mode et délais de réclamation.* — Suivons le déroulement de cette procédure contentieuse dès son début. Les commissions de taxation (d'arrondissement ou de département suivant le montant de la somme à évaluer) ayant déterminé le revenu imposable, notifient le résultat de la taxation au contribuable dans la forme prescrite pour toutes les contributions directes locales.

A partir de ce moment, le redressement de la taxe peut être réclamé par le contribuable, mais en même temps, ce qui est plus frappant, par la commission de taxation et par le Président de cette commission. Toutefois, pour la taxe sur les grands magasins, le maire est compétent à la place du Président de la commission de taxation pour former une réclamation ou interjeter appel.

La réclamation doit être portée devant le Directeur des Contributions directes, dans le délai de rigueur de trois mois, à compter du 1er du mois suivant la publication du rôle.

En première instance, la réclamation sera examinée par la même commission de taxation qui a évalué le revenu du contribuable.

Dès que la décision sur la demande de redressement aura été rendue par la commission de taxation, le contribuable peut dans le délai de rigueur d'un mois, interjeter appel. Les communes intéressées et le Président de la commission de taxation, avec l'approbation du Direceur des Contributions directes, peuvent aussi, chacun de leur côté, interjeter un appel, mais seulement dans le cas où le contribuable ayant plusieurs domiciles en Alsace-Lorraine une répartition de ce fait du montant imposé doit avoir lieu entre plusieurs communes et que l'une d'elles n'est pas d'accord avec cette répartition.

L'appel du contribuable doit être remis au Directeur des Contributions directes et est soumis au timbre de dimensions si le montant de l'imposition dépasse 31 fr. 25. Le délai de l'appel court pour le Président du jour de la décision et pour le contribuable, du jour où cette décision lui a été notifiée.

Les décisions des commissions d'appel ne peuvent être déférées au Conseil d'Etat que pour excès de pouvoir ou une violation de la loi (arrêt du Conseil d'Etat du 12 juin 1929, Recours Bayer, *Revue juridique d'Alsace-Lorraine*, 1930, p. 204, note Zilliox, et arrêt du Conseil d'Etat du 20 décembre 1929, *Revue des Etudes fiscales d'Alsace-Lorraine*, Gelas, déc. 1930, p. 502). Ces délais de réclamation sont des délais francs, ils ne comprennent donc ni le jour de leur point de départ ni celui de l'échéance.

*Formes de la réclamation.* — La réclamation doit être faite par écrit. Elle doit contenir l'indication de la contribution contestée et l'article du rôle. Le moyen le plus simple de ne pas commettre d'erreur est de joindre à la réclamation l'avertissement qu'on a reçu ou un extrait du rôle délivré par le percepteur. S'il s'agit d'une contestation importante, il est encore préférable d'envoyer une photographie de l'avertissement pour éviter le risque que ce dernier ne s'égare par mésaventure dans les dossiers profonds de l'Administration.

Une demande distincte doit être faite pour chaque commune quand il s'agit d'impositions établies dans des communes différentes.

*Les deux commissions d'appel.* — La composition des commissions de taxation d'arrondissement et de département a été examinée dans les chapitres précédents consacrés à l'impôt sur les professions et l'impôt sur les capitaux.

Si ces commissions rejettent la demande du contribuable, celui-ci peut s'adresser à l'une des deux commissions d'appel : la première examine les réclamations relatives à l'impôt sur les professions sédentaires et ambulantes, à la taxe sur les grands magasins et à la taxe sur les déballages (loi du 8 juin 1896, art. 29, complété par l'arrêté sur la marche des travaux du Statthalter du 8 avril 1897) ; le deuxième connaît des différends relatifs à l'impôt sur les capitaux, traitements et salaires, ainsi qu'à la taxe sur les biens de main-morte sur les capitaux (loi du 13 juillet 1901, art. 19, complétée par un règlement d'exécution du 27 juin 1903).

La nomination des membres de ces commissions a

été successivement modifiée par l'arrêté du Commissaire général de la République du 8 juin 1919, et par le décret du 6 février 1925, article premier, ratifié par la loi du 30 août 1926.

Les commissions d'appel sont composées de sept membres, y compris le Président. Elles peuvent statuer lorsque cinq membres au moins, y compris le Président, sont présents. Quatre de ses membres (dont le Président), autrefois désignés par le Statthalter, puis par le Commissaire général de la République, sont à l'heure actuelle nommés par le Ministre des Finances. Les trois autres sont élus par les Conseils généraux des trois départements qui ont à choisir chacun un membre de la commission et un membre suppléant.

Ces deux commissions sont composées de personnalités très compétentes. Ainsi, la commission d'appel en matière d'impôt sur les professions se compose actuellement du Président du Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine, président; d'un Président d'un Tribunal civil; d'un Sénateur; du Directeur de l'Office général des assurances sociales; de deux conseillers généraux, dont un notaire et un industriel; d'un avocat et d'un commerçant. D'autre part, la Commission d'appel pour les traitements, salaires et capitaux comprend : le Président du Tribunal administratif, président; un Député; trois Conseillers généraux, dont un notaire et un industriel; le Directeur de l'Office général des assurances sociales; le Président de la Chambre des Métiers.

La durée des fonctions est de six ans. Le début de la nouvelle période se place au 1er janvier 1932.

*Marche des travaux.* — En vertu de l'arrêté du Statthalter, du 8 avril 1897, les séances des commissions

ne sont pas publiques. Le Président dirige les séances, fixe leurs dates et exécute les décisions. Celles-ci ont lieu après un exposé oral d'un rapporteur désigné par le Président. Le rapporteur a le droit de procéder à un supplément d'enquête; mais s'il veut visiter des exploitations industrielles, la Commission doit d'abord lui en donner l'autorisation. Les décisions et jugements pris par la Commission sont adressés par lettre au contribuable. Un secrétaire de la direction des Contributions directes est adjoint à la commission. Il doit rédiger le procès-verbal de la séance et s'occuper des affaires du secrétariat.

*Nombre de réclamations.* — En 1930, environ 17.000 réclamations (dont 14.000 pour les traitements et capitaux et 3.000 pour les professions) ont été élevées devant les commissions de taxation et d'arrondissement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Comme il y a 362.378 cotes, la proportion des réclamations est de 4,8 %. Avant la guerre, elle ne s'est élevée qu'à 2 %. On ne peut donc pas dire que les impôts locaux soient entrés dans les mœurs. Le nombre de mécontents est toujours considérable.

Il est vrai que la plus grande partie des réclamations des traitements et capitaux provient de l'oubli de l'Administration des Contributions directes de déduire les charges de famille sur la feuille d'imposition du contribuable. Ce dernier est alors obligé de réclamer pour que l'Administration procède à cette déduction.

Mais cet accroissement des réclamations est en rapport direct avec le montant beaucoup plus élevé des impôts prélevés actuellement, comparé aux impôts acquittés avant la guerre. La proportion plus importante de ses revenus que le contribuable consacre aux

impôts explique pourquoi il examine plus soigneusement son avertissement qu'autrefois avant de l'acquitter.

A ces 17.000 réclamations pour le Bas-Rhin et le Haut-Rhin, s'ajoutent environ 10.000 pour la Moselle, ce qui fait environ 27.000 réclamations en première instance. Seulement 460 contribuables en moyenne par an, introduisent un appel, dont 160 devant la commission des traitements et capitaux, et 300 devant la commission des professions. 40 % de ces appels sont reconnus fondés.

Il y a donc à peu près 0,6 % d'appels en matière de traitements et capitaux et 6 % en matière de professions.

Le 1er mai 1932, 59 réclamations seulement étaient en suspens pour les capitaux et salaires et 48 pour les professions. Ces chiffres nous montrent que la procédure est extrêmement rapide devant les commissions d'appel, qui rendent leur jugement dans l'espace de deux à trois mois. Le Conseil d'Etat, au contraire, met au moins deux à trois ans pour statuer sur une affaire.

Au moment de l'intervention de M. Eccard, au Sénat, le 27 décembre 1928, aucun président n'avait été nommé en remplacement de M. Trampont, démissionnaire. C'est pourquoi un grand nombre de dossiers s'étaient accumulés, en tout 589; leur composition était la suivante : 48 pour les capitaux, 185 pour les traitements et salaires, 1 pour la main-morte, 1 pour l'accroissement de la fortune (impôt supprimé), 337 pour les professions sédentaires, 5 pour les professions ambulantes et 112 pour les grands magasins. Les industriels et commerçants sont parmi tous les contribuables ceux qui réclament le plus souvent.

*Projets de réforme.* — Les contribuables se trouvent privés, en Alsace-Lorraine, en ce qui concerne les impôts locaux, des garanties suivantes dont ils disposent pour les impôts d'Etat :

1° faculté de surseoir au paiement des cotisations ou partie des cotisations contestées;

2° droit de prendre connaissance du dossier en instance;

3° recours éventuel à l'expertise;

4° droit de recours au Conseil d'Etat pour des questions de fait;

5° possibilité de présenter des observations orales devant le juge;

Le contentieux fiscal local renferme d'autres inconvénients :

1° les commissions de taxation qui font les évaluations, sont en même temps compétentes pour connaître les réclamations à leur sujet. Elles sont donc juge et partie;

2° les deux commissions d'appel sont composées par sept membres, dont quatre (la majorité) sont nommés par le Ministre des Finances. Le Gouvernement pourrait donc exercer une pression sur les commissions, ce qui nuirait au bon fonctionnement de la justice;

3° devant toutes ces commissions la procédure est secrète, le réclamant n'a pas le droit d'être entendu personnellement ou par mandataire. Il n'y a donc pas, à proprement parler, de procédure contentieuse;

4° les arrêts des commissions ne sont pas publiés, l'unité de jurisprudence ne peut pas se former aussi facilement.

Or, les questions qu'ont à tracher ces commissions sont souvent délicates, notamment en ce qui concerne

l'impôt sur les professions (1). Cet impôt est basé sur la notion de productivité. Or, actuellement, le contribuable n'a pas « le moyen de connaître les bases ou les appréciations qui ont servi à calculer son impôt et de les discuter devant l'autorité qui en arrête le chiffre » (Colson).

Pour toutes ces raisons, la Chambre de commerce de Strasbourg, qui s'est depuis longtemps saisie de la question, et qui cherche l'assimilation rapide du système fiscal d'Alsace-Lorraine à celui des anciens départements, a émis le 10 juillet 1930, le vœu que soit enfin réalisée « l'introduction des règles françaises du contentieux des impôts directs à un moment où le ralentissement des affaires, qui se manifeste dans tout le pays, nécessite une plus stricte adaptation des charges fiscales à la faculté contributive des maisons de commerce, et que ces dernières doivent être mises en état de discuter, non plus devant les commissions, mais devant une véritable juridiction les éléments et les bases de leur taxation ».

Ce vœu de la Chambre de commerce fut suivi de deux amendements à la loi de finances de 1929, articles 13 *bis* et 13 *ter*, déposés par M. Serot, à la Chambre, et par M. Eccard, au Sénat, ainsi conçus : « La législation française relative au contentieux des impôts directs est applicable aux impôts locaux perçus dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Il en est de même des dispositions législatives et réglementaires concernant les demandes ressortissant à la juridiction gracieuse.

« L'avis des commissions locales de taxation est substitué à celui du maire ou des répartiteurs et les

(1) Voir chapitre 2 : l'impôt sur les professions, page 92.

attributions dévolues aux conseils de préfecture sont exercées par le Tribunal administratif siégeant à Strasbourg. »

Mais ces amendements insuffisamment étudiés, furent disjoints sur la demande du Ministre des Finances. Plusieurs raisons militent en faveur du maintien des commissions d'appel :

1° la rapidité avec laquelle interviennent leurs décisions et leurs jugements;

2° la justice est rendue grâce au concours de spécialistes, praticiens qui siègent à côté des juges dans les commissions locales. Ce système a donné d'excellents résultats jusqu'à présent. Depuis 1926 fonctionnent en matière d'impôts d'Etat des commissions semblables, qui n'ont, il est vrai, qu'un rôle consultatif. Ainsi, en matière de bénéfices industriels et commerciaux, une commission composée uniquement d'industriels et de commerçants, peut être consultée soit par les contribuables, soit par l'Administration. Les avis de cette commission de spécialistes ont une grande valeur morale et renversent la charge de la preuve en cas de contestations entre le contribuable et l'Administration en faveur de la partie ayant obtenu gain de cause devant cette commission. Puisqu'un certain courant se manifeste en vue de créer des commissions de ce genre dans les anciens départements, il ne faudrait pas supprimer les commissions d'appel d'Alsace-Lorraine, mais au contraire renforcer leur autorité;

3° la Chambre de commerce de Strasbourg s'imagine que les commerçants seraient dégrevés si une autre juridiction examinait leur recours. Fort probablement, ceci n'arriverait pas, car les dégrèvements accordés par les spécialistes sont quelquefois très

importants. Peut-être qu'une juridiction administrative hésiterait de les accorder si facilement;

4° Finalement, pour l'impôt sur les professions, nous savons que la productivité est calculée sur un revenu normal moyen. « Des bases aussi vagues ne se prêteraient guère à une discussion juridique comme celle qu'implique un véritable contentieux (1). »

Les membres de la commission Colson, maires, fonctionnaires, demeurant en Alsace-Lorraine, etc... ont été unanimes à déclarer impraticable l'institution de recours portée devant un juge tel que le Tribunal administratif de Strasbourg, avec recours devant le Conseil d'Etat.

Il faudrait d'abord changer la définition de la productivité et par exemple lui substituer la moyenne du bénéfice net des cinq dernières années (2). Ce n'est qu'à partir de ce moment que la réforme proposée par les Chambres de commerce pourrait être envisagée.

D'ici l'intervention de cette assimilation indispensable, il faut conserver le système actuel des deux commissions d'appel. Pourtant il y a des améliorations qu'il faudrait faire dès à présent pour porter remède aux injustices les plus criantes.

C'est ce qu'a recherché M. Colson dans son rapport du 6 juillet 1928. Il préconise de donner plus de publicité aux débats des commissions de taxation. Ainsi se constituerait une unité d'évaluation et de jurisprudence entre les commissions de taxation. « Il y aurait lieu d'édicter, pense la Commission Colson, des décrets qui obligeraient les commissions fixant le principal des divers impôts à tous les degrés, à faire connaître

(1) Rapport Colson, du 6 juillet 1928.
(2) Proposition de M. Herrenschmidt, voir page 244.

les bases adoptées par elles pour la détermination de ce principal, en les notifiant au contribuable et en l'informant qu'il peut, dans un délai fixé, prendre connaissance du dossier et demander à être entendu personnellement ou par mandataire. Des décrets suffiraient pour réaliser cette réforme car, si les diverses commissions ont été instituées par des lois, l'autorité la plus haute désignée pour régler la procédure, était le Statthalter, représentant de l'Empereur. »

*En résumé,* dans les départements désannexés, le contentieux en matière d'impôts locaux est confié en première instance à des commissions de taxation (d'arrondissement et de département) et en dernière instance, à deux commissions d'appel. Les Chambres de commerce voudraient substituer de véritables juridictions, telles que le Tribunal administratif et en appel le Conseil d'Etat, à ces commissions. Mais ceci ne serait possible qu'après un changement complet de la définition de la productivité.

Pourtant il est indispensable de modifier, dès à présent, la procédure devant ces commissions. Il faudrait notamment :

*a*) faire connaître au contribuable les bases adoptées pour la taxation;

*b*) lui permettre de prendre connaissance du dossier en instance;

*c*) l'autoriser à être entendu personnellement devant la commission ou par mandataire;

*d*) publier les jugements.

La justice, devant les commissions de taxation, est rendue très rapidement par des spécialistes des questions d'impôts, ce qui donne plus d'autorité à leurs décisions.

# DEUXIEME PARTIE

## DESCRIPTION DES IMPOTS LOCAUX DE L'ALSACE ET DE LA LORRAINE RESSEMBLANT EN GRANDE PARTIE AUX IMPOTS LOCAUX PRELEVES A L'INTERIEUR DE LA FRANCE

### TECHNIQUE DE CHAQUE IMPOT LOCAL

Nous avons examiné jusqu'à présent les impôts locaux de l'Alsace et de la Lorraine qui diffèrent entièrement de ceux prélevés à l'intérieur de la France. Nous allons opposer ces impôts à ceux qui ressemblent aux contributions locales prélevées à l'intérieur.

Entre ces deux catégories d'impôts, il n'y a pas de fossé. Ce n'est que pour permettre leur assimilation à la législation applicable à l'intérieur de la France que nous les avons séparés. En réalité, ces impôts se complètent et forment un tout harmonieux.

D'autre part, en traitant dans cette Deuxième Partie des impôts locaux, ressemblant en grande partie à ceux prélevés à l'intérieur, il ne faudrait pas que le lecteur songe à une ressemblance absolue. Il y a notamment pour l'impôt foncier plusieurs différences entre les deux législations locales sur lesquelles nous reviendrons plus bas. Mais dans l'ensemble il n'y a pas de différence de principe entre les impôts que nous exa-

minerons. Il n'y a que quelques modifications de détail qui empêchent ces législations d'être superposables. Si nous avons principalement insisté dans la suite sur ces différences de détail, il ne faudrait toutefois pas perdre de vue que pour les impôts de cette catégorie les ressemblances sont presque absolues. Nous examinerons ces impôts locaux dans les deux chapitres suivants :

Chapitre I. — *Les impôts sur la propriété immobilière.*

Chapitre II. — *Les impôts sur la consommation.*

Annexe. — *Mode de perception des impôts, poursuites et contraintes.*

# CHAPITRE I

## LES IMPOTS SUR LA PROPRIETE IMMOBILIERE

SOMMAIRE. — 1) Contribution foncière sur la propriété bâtie; Ce qu'on entend par propriété bâtie; Les exemptions permanentes et temporaires; Comment évalue-t-on le revenu net imposable; Bases d'évaluation de la valeur locative; Comparaison avec l'ancienne législation locale; Réclamations contre les évaluations; Révisions décennales et révision exceptionnelle de 1925 et de 1926; Tarif de l'impôt; Décharges ou réduction d'impôts; Qui doit l'impôt? — 2) Contribution foncière sur la propriété non bâtie; Ce qu'on entend par propriété non bâtie; Exemptions permanentes et temporaires; Définition du revenu net imposable; Règles d'évaluation du revenu net; Garanties du contribuable en matière d'évaluation; Fixité vicennale des évaluations; Où en sont les révisions? Tarif de l'impôt; Remise ou modération pour perte totale ou partielle du revenu; Qui doit l'impôt? Centimes; Réclamations; Chambres d'agriculture et corporations agricoles. — 3) Taxe sur la valeur foncière. — 4) Impôt sur les mines; Centimes additionnels; Projet de réforme.

Les impôts qui ont le plus mauvais rendement sont les impôts sur la propriété immobilière. Les quatre impôts suivant profitent au budget d'Alsace et de Lorraine : l'impôt sur la propriété bâtie, la taxe sur la valeur foncière et l'impôt sur les mines. Tandis que l'impôt sur les mines diffère de la redevance minière et que la taxe foncière n'existe pas à l'intérieur, les deux impôts fonciers sur la propriété bâtie et la propriété non bâtie ressemblent énormément aux impôts correspondants de l'intérieur. Attirons l'attention du lecteur sur les différences entre l'impôt d'Etat foncier de l'intérieur de la France et l'impôt d'Etat foncier

appliqué en Alsace et en Lorraine, d'une part, et, d'autre part, sur la plus grande différence entre l'impôt foncier local français et l'impôt foncier local alsacien.

Les différences entre ces deux impôts d'Etat concernent d'une part la conservation et le renouvellement du cadastre pour lesquels la loi locale du 31 mars 1884 et du 6 avril 1892 ont été maintenues en vigueur et, d'autre part, le livre foncier gardé en Alsace jusqu'en 1934 à titre d'essai. Hormis ces exceptions, l'impôt d'Etat foncier est le même en Alsace et à l'intérieur. C'est pourquoi la comparaison entre l'impôt foncier local d'Alsace et de Lorraine a été faite avec l'impôt foncier d'Etat de l'intérieur. Nous n'avons pas parlé de l'impôt foncier local français qui, depuis la loi du 19 juillet 1925, est établi sur les mêmes bases que l'impôt foncier d'Etat, mais en plus on lui applique certains coefficients pour tenir compte des nouvelles évaluations de la propriété bâtie et de la transformation de l'impôt de répartition en impôt de quotité. On ne peut donc pas comparer l'impôt foncier local français avec l'impôt foncier local d'Alsace et de Lorraine (1).

## SECTION I

### *Contribution foncière sur la propriété bâtie* (2).

Le texte essentiel en la matière est le décret du

(1) Pour de plus amples détails sur l'impôt foncier local français, voir Allix et Lecerclé, l'*Impôt sur le revenu*, p. 258, T. II.

(2) Voir *historique de l'impôt foncier*, page 30.

21 septembre 1924, ratifié par la loi du 13 juillet 1927, introduisant la législation française à partir du 1er janvier 1927 en grande partie. Parmi les dispositions nouvelles intéressant la propriété bâtie, ont été introduites notamment la loi fondamentale du 8 août 1890, et celles du 29 mars 1914 et du 3 juillet 1917. Toutefois il existe encore certaines différences avec la législation française en ce qui concerne le calcul du principal fictif et le taux de l'impôt (loi du 15 juillet 1927). La loi de la séparation de l'église et de l'Etat, visant le régime des églises au point de vue fiscal de 1905, n'est pas appliquée.

L'impôt sur la propriété bâtie est assis sur le revenu net imposable de la propriété. Il importe donc de déterminer ce qu'on entend par propriété bâtie et comment on évalue le revenu net imposable.

*Ce qu'on entend par propriété bâtie.* — Sont qualifiées propriété bâtie les constructions qui sont attachées au sol à perpétuelle demeure ou du moins dans des conditions qui rendent leur déplacement très difficile. La loi du 26 décembre 1908, article 2, y ajoute les dépendances indispensables des bâtiments, à savoir les cours et passages, les bordures d'un ou de deux mètres entre la maison et la rue ainsi que les petits jardins considérés comme servant d'accès. En plus, sont soumis à la contribution foncière de la propriété bâtie entre autres les bateaux de blanchisserie et les barques servant au passage des rivières (loi du 18 juillet 1836, art. 2).

Sont assimilés à des propriétés bâties certains terrains non bâtis affectés à des usages commerciaux et industriels, tels que chantiers, hangars, etc... (loi du 29 décembre 1884, art. 1er).

La propriété bâtie comprend à la fois l'élévation et la superficie. La valeur locative tant du sol recouvert par les constructions, que de celle du bâtiment lui-même, est taxée uniquement à la contribution foncière de la propriété bâtie (art. 3, loi du 29 mars 1914).

*Les exemptions :*

*Exemptions permanentes.* — Toutes les propriétés bâties ne sont pas imposées. Il existe des exemptions permanentes et des exemptions temporaires. Les trois exemptions permanentes concernent : certains immeubles, certains bâtiments ruraux et les édifices du culte.

Il faut qu'il y ait trois conditions pour qu'il y ait exemption d'immeuble : 1) qu'ils appartiennent à l'Etat, au département, aux communes ou à un établissement public; 2) qu'ils soient affectés à un service public ou d'utilité générale; 3) qu'ils soient non productifs de revenus.

D'autre part, sont exempts d'impôts, les bâtiments servant habituellement et exclusivement à l'exploitation agricole tels que greniers, caves, étables, etc... par opposition à ceux qu'habitent le cultivateur et sa famille. Cette mesure de la loi du 3 frimaire, an VII, tend déjà à favoriser l'agriculture.

Enfin les édifices du culte, à leur tour, sont assimilés aux bâtiments appartenant à l'Etat. Tandis que la loi du 9 décembre 1905 et du 19 juillet 1909 (art. 4) imposent dans les anciens département, sous certaines conditions, les édifices du culte, en Alsace-Lorraine, le décret du 21 septembre 1924 prévoit la non introduction de ces dispositions fiscales. Le concordat est actuellement encore introduit en Alsace-Lorraine. Les

trois départements se trouvent donc placés dans la même situation que les départements du reste de la France avant la séparation de l'Eglise et de l'Etat. La loi du 3 frimaire, an VII, articles 105 et 106, ainsi que le décret du 11 août 1808, sont par conséquent encore applicables. « Ne sont pas imposables à la contribution foncière : les églises et les temples consacrés à un culte public, les cimetières, archevéchés, évéchés et séminaires, les presbytères et jardins y attenant. »

*Exemptions temporaires* (1). — Pour inciter les propriétaires à construire, on leur accorde des exonérations fiscales d'une plus ou moins longue durée, selon la nature particulière des constructions neuves. Le législateur a institué cinq régimes spéciaux, trois définitifs et deux transitoires :

*a*) lorsque les immeubles neufs, les reconstructions ou additions de construction n'ont fait l'objet d'aucune déclaration, l'imposition à la contribution foncière a lieu la première année qui suit celle de leur achèvement;

*b*) lorsque les immeubles ont fait l'objet d'une déclaration et qu'ils ne peuvent être considérés comme des immeuble destinés à l'habitation, comme des habitations à bon marché ou des logements à loyer modéré (en fait les immeubles industriels ou commerciaux) la cotisation est faite la troisième année qui suit celle de leur achèvement;

*c*) s'il s'agit d'habitations à bon marché, construites sous le régime de la loi du 5 décembre 1922, l'impo-

(1) Article de M. Camille Rosier, dans l'*Entreprise française*, du 25 février 1932. — Rédaction : Paris, 9, avenue Victoria.

Allix et Lecerclé, *premier supplément*, p. 21; *deuxième supplément*, p. 15.

sition est effectuée la treizième année qui suit celle de leur achèvement;

*d*) s'il s'agit d'habitations à bon marché et de logements à loyer modéré, édifiés en exécution de la loi du 13 juillet 1928 (loi Loucheur), l'exigibilité de la contribution foncière est reportée transitoirement à la seizième année qui suit celle de leur achèvement;

*e*) enfin, pour les immeubles appelés à bénéficier des avantages accordés par les lois des 19 avril 1926 et 29 juin 1929, c'est également à compter de la seizième année que, exceptionnellement, l'impôt commencera à être réclamé.

I. *L'exonération de deux ans,* faite en vertu de l'article 9 de la loi du 8 août 1890, profite en principe à toutes les constructions neuves, mais jusqu'en janvier 1939 seulement : 1) aux propriétaires d'immeubles à usage industriel ou commercial; 2) aux propriétaires exclus du bénéfice de la loi du 13 juillet 1928 (exonération de quinze ans) qui possèdent des immeubles de plaisance, des maisons construites avec des dommages de guerre, des maisons louées en meublé; 3) aux personnes se livrant à des transformations de bâtiments ruraux en usine ou d'affectation de terrains à des usages industriels ou commerciaux (art. 1 de la loi du 29 décembre 1884).

II. *Exonération de douze ans.* — La loi du 5 décembre 1922, instituant une exonération temporaire de douze ans est suspendue partiellement jusqu'au 1er janvier 1935, par suite de la loi du 13 juillet 1928, prévoyant une exemption de 15 ans. Pour pouvoir bénéficier de la loi de 1922, un immeuble doit remplir les trois conditions suivantes :

1) avoir été reconnu salubre par le comité de propagande des habitations à bon marché et à prévoyance sociale;

2) comporter un ou plusieurs logements dont la valeur locative n'excède pas certains maxima fixés par la loi;

3°. être destiné à l'habitation de personnes peu fortunées.

Pour bénéficier de l'exonération, le propriétaire doit produire une demande dans les quatre mois de l'ouverture des travaux. Il doit y spécifier que l'immeuble est destiné à être occupé par une ou plusieurs personnes peu fortunées.

Le Contrôleur des Contributions directes délivre le certificat administratif constatant la déclaration (loi du 9 juillet 1931). La demande doit être appuyée d'un certificat de salubrité (art. 3, loi du 5 décembre 1922).

III. *Exemption de quinze ans.* — La loi du 29 juin 1929 a accordé une exemption temporaire de quinze ans aux immeubles nouveaux à usage d'habitation, à condition toutefois qu'ils seraient achevés avant le 1er juillet 1939.

Quatre catégories d'immeubles sont exclus du bénéfice de l'exonération de cette loi; les immeubles de plaisance, les immeubles construits en remploi de dommages de guerre, les immeubles destinés à la location en meublé, les immeubles industriels ou commerciaux.

Quelle est la portée de l'exonération. D'après la loi du 1er avril 1926, l'exonération concerne l'impôt foncier et est étendue aux taxes spéciales perçues au profit des départements et des communes. Autrement dit, elle s'applique à la fois : 1) au principal de la contribution foncière; 2) aux centimes additionnels de toute

sorte, départementaux et communaux; 3) aux taxes instituées en vertu de la loi du 13 août 1926; 4) à la taxe de main-morte; 5) à la taxe sur la valeur foncière instituée par la loi locale du 14 décembre 1919.

Sont exonérées pendant quinze ans : 1) les constructions d'habitation ou logement à bon marché (art. 17 de la loi du 13 juillet 1928), mais qui ne répondent pas aux conditions d'affectation à l'habitation de personnes peu fortunées et de salubrité prévues par la loi du 5 décembre 1922; 2) les maisons ou logements à loyers moyens qui satisfont aux conditions de salubrité exigées des habitations à bon marché, qui ont fait l'objet de prêts, conformément au titre II de la loi du 13 juillet 1928, et dont la valeur locative et le prix de revient n'excèdent pas les maxima déterminés pour les habitations à bon marché de plus de 3,6 fois et 1,75 fois.

Cette exonération est transitoire, puisqu'elle ne s'applique qu'aux constructions des deux catégories précédentes, dont l'édification sera terminée avant le 1er janvier 1935; certains ont soutenu que la loi du 29 juin 1929 ayant une portée générale, aurait abrogé ce que la loi du 13 juillet 1928 avait de contraire et porté le délai extrême au 1er juillet 1939.

*Comment évalue-t-on le revenu net imposable?* — En Alsace et en Lorraine, le revenu net imposable était constitué en 1927 par la valeur d'usage déterminée par une moyenne du loyer payé durant les cinq dernières années, connu par les baux et par un système de comparaison des loyers (loi locale du 6 avril 1892). C'est au contraire la *valeur locative* qui est imposée à l'heure actuelle. Celle-ci est diminuée d'une certaine somme représentant les dépenses d'amortissement et

d'entretien. On admet que la valeur d'usage correspond sensiblement à la valeur locative. Il n'existe que de légères divergences sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir.

De la valeur locative, on déduit une valeur forfaitaire représentant les frais d'entretien : elle est de 25 % pour les maisons (loi de 1890) et de 40 % pour les usines (art. 2 de la loi du 13 juillet 1900).

Une loi du 25 avril 1925 (introduite par décret du 10 octobre 1925) prévoit à titre exceptionnel, en ce qui concerne les maisons soumises à la contribution foncière antérieurement au 1er janvier 1927, qu'une déduction de 25 % opérée sur la nouvelle valeur locative résultant de la révision exceptionnelle des évaluations foncières, effectuée en 1925 et en 1926, ne pourra en aucun cas être inférieure au triple de la déduction accordée à la valeur d'usage précédemment attribuée à l'immeuble. Si donc l'immeuble a une valeur locative actuelle de 1.000 francs, on en déduit : ou bien 25 % égal 250 francs, par conséquent le revenu net sera de 750 francs ou bien les trois quarts de l'ancienne valeur d'usage; si cette valeur était de 400 francs, on déduira donc 300 francs de 1.000 francs, ce qui fait 700 francs. Dans le cas à envisager, on déduira 300 francs suivant les termes de la loi, car c'est ce qu'il y a de plus avantageux pour le propriétaire.

Notons que cette loi a donné lieu à des mécomptes. Il arrive que la valeur d'usage était considérable et que, par suite d'un long bail, la valeur locative en 1925 n'était pas beaucoup plus élevée que cette ancienne valeur d'usage. L'immeuble peut donc être moins imposé après ces évaluations qu'avant. En pratique il arrive même que des maisons ne soient pas imposées du tout.

*La valeur locative.* — La contribution foncière porte sur la valeur locative actuelle (loi du 8 août 1885, art. 34, et loi du 8 août 1890, art. 5). Par le terme de « valeur actuelle », la loi entend celle existant au moment de l'évaluation, de sorte que si des constructions nouvelles viennent à être élevées dans l'intervalle entre deux réévaluations périodiques, on ne les taxera pas d'après leur valeur locative attribuée à des constructions similaires lors de la dernière révision.

Notons que, dans certains cas, la valeur locative déterminée pour l'assiette de l'impôt est une valeur plus ou moins conventionnelle : exemple un immeuble habité par son propriétaire quand toute base de comparaison manque. Souvent les éléments évalués ne sont pas susceptibles de location; c'est le cas de l'outillage d'une usine. En ce qui concerne les industries, on impose non seulement la valeur locative du bâtiment, mais encore la valeur locative de l'outillage attaché au fond à perpétuelle demeure (art. 22 de la loi du 29 mars 1914). Pour que l'outillage soit taxé, il faut qu'il possède des fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble de telle façon que l'enlèvement ne puisse se faire qu'en détériorant soit la maçonnerie, soit l'appareil. Cette loi, claire au point de vue théorique, a donné lieu en pratique aux plus grandes difficultés. Ainsi l'électricité de Strasbourg vient de faire procéder à plusieurs expertises et contre-expertises pour être fixée si certaines machines constituent de l'outillage mobile ou de l'outillage fixe. Il est bien inutile de saisir le Conseil d'Etat de ces questions, car ce sont des questions de fait et non de droit, donc le Conseil d'Etat conformera toujours sa façon de voir à celle de l'Administration des contributions directes.

*Bases d'évaluation de la valeur locative.* — Il y a trois sortes de bases d'évaluation : 1° en règle générale on fait état des baux s'appliquant à l'immeuble à évaluer; 2° à défaut de baux, on compare la maison à évaluer à d'autres immeubles de même importance et dont la valeur locative est connue; 3° lorsque les baux et autres éléments de comparaison font défaut, s'il s'agit par exemple d'un établissement industriel ou d'une grande usine unique dans son genre dans la région, on est obligé de procéder à l'évaluation directe (instruction de la Direction générale des contributions directes du 30 mars 1909).

*Comparaison avec l'ancienne législation locale.* — La valeur d'usage alsacienne et la valeur locative française sont des notions très voisines. Dans la législation française, on se sert d'abord des baux pour l'évaluation directe, tandis que dans la législation alsacienne supprimée on se servait alternativement de l'un de ces trois moyens, suivant le jugemet de l'estimateur. Pratiquement, les évaluations étaient faites en se basant uniquement sur les baux si c'était possible. Les seules différences principales entre les législations sont :

1° l'outillage et la force hydraulique des usines n'étaient pas compris dans les évaluations locales, tandis que c'est le cas contraire pour la législation française. Mais, comme en Alsace-Lorraine on frappait l'outillage fixe déjà au titre de l'impôt local sur les professions, il y eut double imposition à partir du 1er janvier 1927. C'est ce qu'a supprimé une loi du 24 janvier 1930, art. 6, en déduisant de l'impôt sur les professions le montant correspondant de l'outillage imposé précédemment;

2° Autrefois les immeubles étaient rangés par catégories et cotisés à raison du revenu minimum de l'échelon auquel ils appartenaient. Maintenant, ils sont affectés du revenu qui leur est propre;

3° avant 1925, la valeur locative des jardins, lorsque leur étendue ne dépassait pas vingt ares, était comprise dans l'évaluation des bâtiments. Maintenant, elle fait l'objet d'une évaluation séparée selon les règles posées par l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908.

4° la loi locale du 6 avril 1892 fait figurer la valeur d'usage des immeubles au cadastre sans aucune déduction forfaitaire. Désormais, on déduit de la valeur locative 25 % (maisons) et 40 % (usines) et on fait figurer le revenu net imposable au cadastre. En maintenant le revenu brut au cadastre, la loi locale présentait un avantage, car cela revient au même d'imposer 100 francs à 3 % = 3 francs ou d'imposer 100 francs — 25 % ou 25 francs = 75 francs qu'on impose à 4 % = 3 francs.

Le système d'imposition alsacien évitant une opération de calcul devenait ainsi plus clair et plus simple pour l'Administratin comme pour les particuliers, ce qui n'était certes point un inconvénient.

*Réclamations contre les évaluations.* — Les résultats des évaluations seront communiquées aux propriétaires qui pourront, dans le délai d'un mois, à partir de la réception de la lettre d'avis qui leur sera adressée, réclamer copie du délai des opérations d'évaluation de leur propriété. Les intéressés auront un délai de deux mois à dater de la réception de cette copie ou de trois mois à dater de la réception du premier avis pour présenter par écrit leurs observations qui seront soumises à la commission de classement (loi du 29 mars 1914, art. 12).

La voie contentieuse est également ouverte au propriétaire. Il doit adresser une réclamation au Directeur des Contributions directes dont dépend le lieu de l'imposition dans les six mois suivant le commencement du mois de la publication du premier rôle postérieur à l'évaluation ou dans les trois mois après la publication du second rôle (loi du 27 décembre 1927, art. 10). Il sera délivré récépissé des réclamations si les contribuables le demandent.

*Révisions décennales et révision exceptionnelle de* 1925 *et* 1926. — La loi du 8 août 1890, art. 8, a posé le principe de la fixité des évaluations pour dix ans. Le législateur prévoyant a pensé, à juste titre, que de recommencer à chaque instant ces évaluations constituerait un travail trop considérable pour l'Administration. Cette règle admet toutefois plusieurs exemptions : un cas de disparition totale ou partielle des immeubles ou des circonstances exceptionnelles provoquant une dépréciation générale de toutes les propriétés de la commune ou la dépréciation de l'immeuble d'un particulier une nouvelle évaluation pourra être entreprise (art. 7, al. 2).

La loi du 29 mars 1914, art. 22, a établi un roulement dans les évaluations décennales. Les communes d'un même département sont divisées en dix séries, chaque année une série est révisée et au bout de dix ans, tous les bâtiments sont réévalués. Mais ces révisions ont été suspendues par une loi du 31 juillet 1918.

Après la guerre, une hausse des loyers rendit une réévaluation indispensable. Décidées par la loi du 22 mars 1924, pour les anciens départements et par le décret du 21 septembre 1924 pour l'Alsace-Lorraine, ces révisios furent exécutées en 1915 et 1926. Le résul-

tat fut utilisé pour l'assiette de l'impôt sur la propriété bâtie, à partir du 1er janvier 1927, c'est-à-dire un an plus tard que dans les anciens départements en vertu du décret du 21 septembre 1924. La date du 31 mars 1926 sert aujourd'hui encore d'époque pour déterminer les valeurs locatives (loi du 15 juillet 1927, art. 2). Les évaluations furent donc exécutées suivant les termes de la loi sur les loyers du 29 décembre 1923. En conséquence :

1) un immeuble construit en 1933 sera imposé d'après la valeur locative qu'il aurait eu s'il avait existé le 31 mars 1926;

2) ces nouvelles évaluations auraient théoriquement dû diminuer le principal fictif de 6,66 %. Pratiquement, au contraire, ce dernier a augmenté de 100 %. Comment faut-il expliquer cette anomalie?

Un immeuble ayant une valeur d'usage de 100 francs en 1914, en Alsace et en Lorraine, aurait été taxé à 75 francs en France. Réévalué en 1926, le propriétaire avait le droit d'augmenter de 75 % sa valeur d'usage qui est devenue ainsi 100 + 75 = 175 francs, desquels il faut déduire les trois quarts de la valeur d'usage pour connaître le revenu net 175 fr. — 75 fr. = 100 fr. L'augmentation du revenu, au point de vue fiscal, est ainsi de $\frac{25}{75} = 33$ %. Pour obtenir le principal fictif, il faut multiplier le taux de l'impôt de 1925 qui était alors de 5 % par 75 fr. = 5×75 = 375. Après 1927, le taux fut réduit à 3,5 %, multiplions-le par le revenu taxable de 100 fr. = 3,5×100 = 350. Le principal fictif a ainsi baissé théoriquement de 375 — 350 = 25 francs ou encore de $\frac{25}{375} = 6{,}66$ %.

Tandis qu'après les nouvelles évaluations le principal fictif de l'impôt foncier sur la propriété bâtie a pratiquement un peu plus que doublé. Comment faut-pratiquement un peu plus que doublé. Parce que :

*a*) Le taux d'augmentation des loyers n'a été appliqué qu'aux propriétaires habitant leurs propres immeubles. Mais les propriétaires n'avaient pas appliqué ce taux à leurs locataires. Souvenons-nous des plaintes de ces derniers immédiatement après la guerre. Les lois ne les ont protégés que bien imparfaitement. Cela explique pourquoi la valeur locative a été augmentée en moyenne de plus de 150 %;

*b*) d'autre part la loi prévoyait une augmentation de 75 % sur le montant de la valeur locative de 1914. Or, comme les évaluations dataient de 1911 et 1912, le fisc a trouvé moyen d'augmenter ce pourcentage de plus de 75 %, en prétendant qu'entre 1911 et 1914, les loyers avaient monté;

*c*) les nouvelles constructions faites depuis la guerre ont encore développé le principal fictif;

*d*) l'outillage fixe des usines a été compris dans les évaluations, tandis qu'il ne l'était pas précédemment.

Pour toutes ces raisons, le principal fictif aurait un peu plus que doublé si le législateur, craignant la réclamation des propriétaires n'avait ramené le taux de l'impôt de 5 à 3 1/2 %, ce qui eut pour résultat que le principal fictif n'a fait qu'augmenter en moyenne de 43 %.

Mais certaines catégories de contribuables sont privilégiés. Ainsi les propriétaires habitant leurs immeubles, ce qui est le cas surtout des cultivateurs des campagnes, ont été dégrevés de 6,66 % comme nous l'avons expliqué précédemment. Par contre, d'autres contribuables sont handicapés, ainsi les pro-

priétaires des villes ont vu le produit net de leurs maisons augmenter de 133 %. Cette charge retombe en partie sur les locataires, ce que la loi n'avait pas prévu.

Notons que ces évaluations exceptionnelles furent accomplies très hâtivement en Alsace comme partout ailleurs du reste. On était pressé, et le personnel était insuffisant. Ceci explique pourquoi, en 1926, il y eut mille réclamations contre les évaluations dont la moitié furent admises sur les 12.000 immeubles de Strasbourg.

Chaque année, il y a à Strasbourg environ 250 réclamations et pour le Bas-Rhin 3.000 réclamations, dont 500 sont dirigées contre les évaluations (Strasbourg compris).

Si nous avons tant insisté sur ces évaluations de 1925 et 1926, c'est que les nouvelles évaluations décennales sont reportées *sine die* depuis la guerre par l'article 28 de la loi du 13 juillet 1925, ainsi libellé : « Une disposition ultérieure déterminera la date d'exécution des révisions périodiques ainsi que le point de départ de l'application de leur résultat. »

Le résultat des évaluations sommaires des propriétés bâties restera donc fixe, ce qui est regrettable, car bientôt des inégalités choquantes vont apparaître. Ainsi, par exemple, les loyers enregistreront des variations, surtout après la crise actuelle. Par ailleurs, il y a des créations ou des suppressions de magasins dans certains immeubles, ce qui change leur rendement. Et surtout beaucoup de maisons ne payent pas l'impôt sur la propriété bâtie, durant une période de temps indéterminée, comme suite à la loi du 25 avril 1925.

*Tarif de l'impôt.* — Aux revenus nets imposables ainsi déterminés par les évaluations exceptionnelles, on applique le tarif de l'impôt qui est de 3 1/2 % à la suite de la loi du 15 juillet 1927 (al. 2). Ainsi les centimes locaux sont de 250, il faut les multiplier par le taux de 3,5 %. Le produit de la multiplication est de 8,75 %. Si le contribuable est imposable pour un revenu net de 1.000 francs, il doit payer 87 fr. 50 d'impôts.

L'application du taux peut entraîner une demande en décharge ou en réduction, soit que l'Administration ait fait usage d'un taux en principal inexact, soit que la quotité des centimes additionnels ait été mal calculée.

Des réclamations contentieuses, relatives au calcul de l'impôt peuvent être présentées par les contribuables. Ils peuvent demander une réduction s'ils possèdent des usines lorsqu'on a fait application à leur propriété d'une déduction de 25 % au lieu de 40 %.

*Décharge ou réduction d'impôt.* — Pour l'impôt local on ne déduit pas les charges de famille et les charges foncières, comme c'est au contraire le cas pour l'impôt d'Etat (loi du 31 juillet 1917, art. 42, §1). Les démolitions ou disparitions d'immeubles, ainsi que les vacances de maison ou chômage d'usine, donnent au propriétaire le droit, suivant le cas, d'une remise partielle ou totale.

En cas de démolition ou de disparition d'immeuble, le propriétaire a droit à décharge d'impôt ou à réduction, si la disparition n'est que partielle. Suivant que la disparition de l'immeuble a lieu avant ou après le 1er janvier de l'année d'imposition, la demande du propriétaire prend un caractère contentieux ou gracieux.

Le cas de vacance de maison ou de chômage d'usine donne ouverture à une demande gracieuse de remise ou de modération et non pas à une réclamation contentieuse (loi du 15 septembre 1897, art. 38, et loi du 8 août 1885, art. 35).

En conséquence, la demande sera adressée au Préfet ou au Ministre, et un rejet éventuel ne donnera pas lieu à un pourvoi devant le Tribunal administratif avec recours au Conseil d'Etat.

Quelles sont les conditions de recevabilité des demandes de remise ou de modération pour vacance de maison ou de chômage d'usine?

1) la loi du 8 août 1885 (art. 35) fixe la durée des vacances à une année pour les maisons et la jurisprudence fixe celle des usines à trois mois;

2) il faut que les maisons soient destinées à la location, condition qui n'est pas exigée pour les usines;

3° la vacance ou le chômage doivent être indépendants de la volonté du propriétaire. Si celui-ci au contraire entend faire des agrandissements ou des améliorations, il n'aura, sauf exceptions, aucun droit au dégrèvement.

*Qui doit l'impôt?* — Le propriétaire de l'immeuble, naturellement, doit payer l'impôt. En cas d'usufruit ou d'amphytéose, l'imposition est établie au nom de l'usufruitier ou de l'amphytéothe. Est censé être propriétaire celui qui est inscrit comme tel dans le livre foncier.

Les contestations relatives à la détermination du débiteur légal de l'impôt relèvent de la compétence judiciaire et sont présentées sous forme de demande de mutation de cote.

*En résumé,* l'impôt foncier français sur la propriété bâtie a été introduit en Alsace et en Lorraine à partir du 1er janvier 1927. Les bâtiments avaient été précédemment soumis à une réévaluation très sommaire en 1925 et 1926. Comme les révisions décennales ont été supprimées, la fixité des évaluations qui en est résultée nuit au développement harmonieux de la matière imposable, ce qui explique le mauvais rendement de l'impôt foncier sur la propriété bâtie.

## SECTION II

### *La contribution foncière sur la propriété non bâtie* (1)

De même que pour la contribution foncière sur la propriété bâtie, le décret du 21 septembre 1924 a introduit en Alsace et en Lorraine l'impôt foncier sur la propriété non bâtie. Seront rendus applicables, entre autres, à partir du 1er janvier 1927, les lois françaises du 4 avril 1882 concernant les reboisements; la loi du 31 décembre 1907 relative aux évaluations foncières; la loi fondamentale du 29 mars 1914. En même temps toutes les dispositions législatives ou réglementaires françaises concernant l'établissement ou la présentation, l'instruction et le jugement des réclamations sont entrées en vigueur.

*Ce qu'on entend par propriété non bâtie.* — Tout ce qui n'est pas propriété bâtie, le fisc l'appelle propriété non bâtie. La contribution qui frappe le revenu net des terres doit être payée par le propriétaire. Est censé

(1) Voir *historique de l'impôt foncier,* page 30.

être propriétaire celui qui est inscrit comme tel dans le livre foncier (règlement d'application du 3 juin 1901, A. B1, p. 147, § 116).

*Exemptions permanentes.* — La propriété non bâtie bénéficie dans certains cas d'exemptions permanentes ou d'exemptions temporaires. Toutes les propriétés appartenant à l'Etat ne paient pas d'impôt, car ce qui entrerait par une poche sortirait par l'autre. En conséquence, le bien de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics ne sont pas imposés à condition que ces propriétés : 1° soient affectées à un service public ou d'utilité générale; 2° ne soient pas productives de revenus tels que rues, places, fleuves (loi du 3 frimaire, an VII, art. 103, 105, 106). Toutefois les forêts de l'Etat payent exceptionnellement des impôts locaux (loi du 19 ventôse, an IX). Sont encore exempts : les canaux de l'Etat, ainsi que les terrains qui en dépendent, les jardins botaniques et les plantations de bois départementaux, ainsi que les pépinières créées aux frais de l'Etat par le service des Eaux et Forêts (décret du 11 août 1808).

*Exemptions temporaires.* — Elles sont d'une application plus fréquente que les exemptions permanentes et sont prévues pour encourager les améliorations agricoles. Sont donc applicables : 1° article 226 du code forestier sur les semis et plantations de bois;

2° article 6 de la loi du 4 avril 1882, relative à la restauration et à la conservation des terrains en montagne ainsi qu'à l'exemption d'impôt pendant trente ans, des terrains reboisés (introd. par décret du 31 juillet 1924);

3° article 9 de la loi du 26 juillet 1924, relative à

l'exemption de tout impôt des semis et plantations de bois effectués après les incendies pendant une période égale à l'âge des bois, pouvant aller jusqu'à vingt ans;

4° article 3 de la loi du 29 mars 1897 sur les terrains défrichés (introd. par décret du 20 juillet 1920);

5° article 11 à 115 de la loi du 3 frimaire an VII, sur les marais desséchés;

6° article 15 de la loi du 17 juillet 1895, relative aux réclamations (formalités et délais à observer) aux instructions des réclamations, aux expertises, aux frais;

7° article 116 de la loi du 18 juin 1859 sur les terrains semés en bois.

Tous ces articles prévoient une exemption d'impôt pendant un temps plus ou moins long.

*Ce qu'on entend par revenu net imposable de la propriété non bâtie.* — La propriété non bâtie est frappée par deux impôts d'Etat : la contribution sur la propriété non bâtie et la cédule des bénéfices agricoles. Tandis que la dernière impose les bénéfices des exploitants, la première est basée sur la valeur locative. De cette valeur on déduitt 1/5 représentant les frais du propriétaire rural et le reste représente le revenu net actuel imposable. Le revenu net représente non pas la valeur locative moyenne calculée sur un certain nombre d'années, mais la valeur existant au moment de l'évaluation, tant qu'une nouvelle évaluation n'aura pas été entreprise.

Ces principes vont servir de base aux nouvelles évaluations qu'on fera très prochainement. Mais actuellement, l'impôt est assis sur un revenu net calculé d'après les dispositions des anciennes lois locales de 1884 et de 1892, imitant la loi du 3 frimaire, an VII. Après avoir calculé le produit brut des terres, on en

déduit les frais (non pas de façon forfaitaire, mais suivant le genre de terre et la nature des cultures) et on obtient le produit net imposable. Cet ancien système, moins logique théoriquement que celui qu'on vient d'introduire (car ce dernier distingue la rente du propriétaire du bénéfice de l'exploitant) a tout de même donné d'excellents rendements en pratique et tous les contribuables en étaient satisfaits. Au contraire, le fonctionnement de la cédule sur les bénéfices agricoles a donné lieu à beaucoup de mécomptes à l'Etat dans les anciens départements. Elle n'est qu'un impôt d'Etat; la contribution sur la propriété non bâtie est seule un impôt local.

*Règles pour l'évaluation du revenu net imposable.* — La loi de 1914 pose la règle que les évaluations seront refaites tous les vingt ans. A cet effet, les communes de chaque département seront réparties par le Préfet sur proposition du directeur départemental des Contributions directes en vingt séries. Chaque année, on révisera une série dans l'ordre fixé par le Conseil général.

L'instruction de 1908 distingue les propriétés louées des propriétés non louées. Le bail forme la base des évaluations dans le premier cas et la comparaison directe dans le deuxième. Ensuite on fixe les tarifs par nature de culture et par classe. Il y a treize natures de culture : terres, près, vergers, vignes, bois, landes, carrières, lacs, jardins, chantiers, terrains à bâtir, terrains d'agrément, chemins de fer et canaux, sols. Si on procède à l'établissement des classes de culture et si on compare les résultats avec les propriétés-types dont la nature locative est connue et qui servent de point de repère, on voit que cette instruction de 1908 res-

semble singulièrement à la loi alsacienne supprimée de 1892 sur l'estimation des propriétés foncières.

*Garanties données aux contribuables en matière d'évaluation du revenu de la propriété non bâtie.* — Les évaluations sont toujours vues d'un mauvais œil du contribuable. Pour éviter de trop le mécontenter, la loi lui a donné un grand nombre de garanties : 1° elle fait participer un certain nombre de contribuables aux évaluations. Celles-ci sont faites par un contrôleur ou inspecteur des contributions directes, assisté du maire et de cinq proproétaires fonciers, dont deux ne demeurent pas dans la commune (ceci pour éviter une surimposition des propriétaires étrangers à la commune) ;

2° une cour d'appel est prévue pour le cas de désaccord entre le contrôleur et les classificateurs. Elle s'appelle commission départementale et le Préfet en est le Président. Une nouvelle instance est constituée par la commission centrale d'évaluation, présidée par le Ministre des Finances ;

3° deux sortes de recours sont à la portée du contribuable. Après l'évaluation, l'Administration envoie une lettre au contribuable pour lui annoncer le chiffre auquel a été évaluée sa propriété. Celui-ci peut demander communication du détail des évaluations parcellaires appliquées à sa propriété dans le délai d'un mois après la réception de la lettre. D'autre part, un recours contentieux peut être interjeté devant le Tribunal administratif dans les six mois qui suivent la publication du premier rôle postérieur à l'évaluation ou dans les trois mois à partir de la publication du deuxième rôle. Un recours est ouvert contre les décisions du Tribunal administratif devant le Conseil d'Etat.

Les contribuables peuvent contester la nature de culture et le classement, mais l'impôt foncier repo sant sur le principe de l'application rigide d'un tarif ce dernier ne peut être contesté, même si les prix des loyers sont nettement inférieurs aux valeurs locatives résultant de l'application du tarif.

Le propriétaire ne peut pas fournir un recours contre le tarif des évaluations qui devient définitif si la commission départementale et en cas d'appel, la commission centrale, ont statué.

*Principe de la fixité vincennale des évaluations.* — En principe, les évaluations restent fixes durant vingt ans. Pourtant, il y a deux exceptions à cette règle. En cas de réévaluation du cadastre, d'après les prescriptions de la loi du 7 août 1850 ou du 17 mars 1890, la nouvelle évaluation se substitue à l'ancienne. A côté de ces exceptions collectives, prévues aussi par la loi du 29 mars 1914, articles 13 et 14, il y a des exceptions individuelles. Une propriété non bâtie peut devenir propriété bâtie ou inversement, l'Etat peut devenir acquéreur d'une propriété et l'affecter à un service public. Dans ces cas, le propriétaire peut demander d'être dégrevé tout comme dans le cas de dépréciation du fonds même du terrain, à condition que celle-ci soit durable et notable.

*Où en sont les révisions?* — Par suite des troubles provenant de la guerre, les révisions périodiques ont été suspendues par la loi du 31 juillet 1918. Les dernières évaluations d'ensemble des terres remontent en Alsace-Lorraine à la révision de 1896 à 1902 qui fut complétée toutefois par de nombreuses révisions partielles. Pourtant les vignes ont été réévaluées en 1927,

car la concurrence des vignes françaises, après l'armistice, avait provoqué une baisse des prix qui se fit durement sentir en Alsace. Le rendement des propriétés avait baissé et il semblaït que les vignes étaient surtaxées. Malgré l'introduction des lois françaises par le décret du 21 septembre 1924, on fit ces évaluations d'après les anciennes lois locales supprimées. Car l'article 3 de la loi locale du 14 juillet 1903 autorisant la révision générale des parcelles d'une commune en cas d'augmentation ou de diminution d'un cinquième du produit net, autorisation que la législation française n'aurait pas donné. Du reste, les propriétaires se gardent bien de réclamer contre cette application illégale de l'ancienne loi, car les réévaluations leur apportaient un dégrèvement sensible.

Une loi du 22 mars 1924 prévoyait la révision de tous les revenus fonciers simultanément dans toute la France (loi applicable en Alsace-Lorraine par le décret du 21 septembre 1924 qui la mentionne expressément). Mais les milieux agricoles qui craignaient une imposition plus forte, prétextèrent toutes sortes de raisons pour éviter les révisions bien que les évaluations se trouvaient être déjà à moitié effectuées. La loi de 1924 a eu surtout pour but de réajuster le tarif des évaluations en vue de remettre les terres en concordance avec la valeur locative du moment que l'inflation et la hausse avait fortement fait croître. Il n'était pas question de réviser les natures des cultures et le classement parcellaire. C'est pourquoi les cultivateurs prétextèrent que cette nouvelle évaluation constituait une simplification excessive.

Une nouvelle loi du 13 juillet 1925 décide en conséquence que la révision en cours devait tenir compte des changements survenus dans les natures de culture

et refaire un classement parcellaire. Les mesures envisagées devaient aboutir à une révision complète des évaluations foncières dans les termes de la loi du 29 mars 1914 et devaient servir de base à l'impôt à partir de l'année 1931.

Mais les cultivateurs qui craignaient d'être en fin de compte imposés d'après le coût de la vie, trouvèrent de nouvelles raisons valables pour retarder encore les évaluations. Ils prétendaient notamment que des opérations d'une si grande envergure ne pourraient être commencées sans étude préalable et qu'un aménagement plus souple des opérations s'imposait ainsi qu'une prorogation de la date d'application de l'impôt.

C'est ce que fit la loi du 16 avril 1930. L'article premier pose à nouveau le principe de l'exécution immédiate de la révision des évaluations des propriétés non bâties. Les résultats serviront de base à l'impôt pour toutes les communes à partir de 1936 (au lieu de 1931 comme le fixait la loi précédente). En lisant cet article, on a l'impression que le législateur a voulu plaisanter, car dès à présent, il est certain que l'évaluation ne sera pas achevée avant le 1er janvier 1942.

Cependant M. Dumont, sénateur, estime que le délai de révision paraît être suffisamment long pour que les opérations puissent être achevées à temps. L'économie rurale aura eu le temps de s'adapter à la nouvelle unité monétaire. Par ailleurs, il constate que les éléments sur lesquels est assis l'impôt à l'heure actuelle ne sont plus que des fictions.

Nous souhaitons fermement l'aboutissement de ces opérations à la date indiquée par M. Dumont, mais nous craignons bien qu'on aura besoin d'une nouvelle série de prorogations de l'échéance. Serions-nous en présence, une fois de plus, d'une œuvre figurant sur le papier?

Cette loi de 1930 prévoit (série de belles promesses) l'utilisation immédiate des résultats des opérations de réévaluation pour l'assiette de l'impôt.

Craignant que la nouvelle réévaluation augmente le principal dans une trop forte mesure, ce qui aurait un inconvénient pour le calcul des impôts locaux, le législateur, conformément à l'article 26 de la loi du 29 mars 1914 envisage la création d'un coefficient de grandeur telle qu'en multipliant le nouveau principal on obtient une somme de la même grandeur que l'ancien principal. Cette méthode, assurant la stabilité du principal fictif de la propriété non bâtie, a été appliquée en 1925 et 1926 à la suite de la révision des propriétés bâties (1).

L'article 5 est relatif aux contestations qui peuvent se produire entre les contribuables et l'Administration en ce qui concerne les tarifs établis. Les opérations de révision des évaluations incombent à des commissions communales, départementales et à une commission centrale, prévues par la loi du 29 mars 1914.

La première de ces commissions procède au classement des parcelles par nature de culture et par classe ainsi qu'à l'établissement du tarif des évaluations (loi du 29 mars 1914, art. 8; loi du 13 juillet 1925, art 29; loi du 30 décembre 1928, art. 8).

La Commission départementale arrête les tarifs que la Commission locale n'a pu fixer par suite de désaccord entre ses membres.

Enfin, la Commission centrale statue sur les appels des décisions prises par la Commission départementale. Peuvent interjeter appel : les maires, les direc-

(1) Pour plus de détails, voir le rapport très fouillé de M. Charles Dumont au Sénat, *annexe n°* 110, *Journ. Off.* du 24 juillet 1930, p. 192 (3e colonne).

teurs des contributions directes et du cadastre, et les propriétaires qui possèdent plus de la moitié des terrains affectés à une nature de culture déterminée.

Or, il importe que les contestations n'apportent aucun retard à la mise en recouvrement des rôles. C'est pour cette raison que les tarifs arrêtés par les Commissions communales et départementales seront immédiatemen appliqués. Les décisions de la Commission centrale qui pourront intervenir dans la suite n'auront d'effet rétroactif que si elles sont favorables au contribuable qui ne pourra ainsi être imposé arbitrairement. C'est un nouveau cas d'exécution préalable.

La réfection du cadastre pourra être exécutée sans le secours financier des départements et des communes dans les localités où ce travail sera reconnu indispensable aux opérations de révision (art. 7). Cette opération ne se fera qu'exceptionnellement pour ne pas arrêter la rapidité de révision qui doit entraîner une amélioration si indispensable.

L'article 8 concerne le cadastre, mais n'est pas applicable à l'Alsace et à la Lorraine. La conservation du cadastre y est soumise à d'autres règles (art. 8, 3e al.). Signalons que le travail de révision comporte la reconnaissance d'environ 170 millions de parcelles et coûtera, d'après les évaluations de l'Administration, près de 400 millions de francs pour l'ensemble de la France.

Les autres dispositions de la loi de 1930 ont une portée générale et sont applicables à l'Alsace et à la Lorraine. L'Administration est en conséquence tenue, dans les délais impartis par la loi précitée, de procéder à la révision des revenus fonciers en Alsace-Lorraine de la même façon que dans les anciens départements.

Mais cette loi ne tient qu'imparfaitement compte de la grande différence qui existe entre le cadastre alsacien et lorrain et celui des anciens départements. Le cadastre des trois départements a été refait en grande partie par les lois locales du 31 mars 1884 et du 6 avril 1892. L'introduction du livre foncier et la nouvelle évaluation de 1898 à 1902, ainsi que la création d'un service spécial chargé de la conservation et de la surveillance des travaux de mutation, ont eu pour effet de tenir à jour les anciens cadastres.

Depuis 1903, les agents du cadastre ont vérifié, lors de chaque partage si la désignation du cadastre correspondait à la situation sur le terrain. Ils ont rectifié, s'il y avait lieu, les documents cadastraux. C'est ainsi que 90 % des parcelles sont inscrites actuellement au livre foncier. Les travaux y ont été faits minutieusement et on peut considérer que dans presque tous les cas la désignation cadastrale correspond à la situation sur le terrain.

Contrairement aux autres départements, on peut facilement réviser les évaluations sans être obligé d'avoir recours à une réfection du cadastre.

Tandis que la loi de 1930 prévoit un ensemble d'opérations minutieuses et complexes dans le détail desquelles nous n'entrerons pas (voir l'article précité de M. Dumont) et qui peuvent être classées en opérations d'ordre administratif (préparation de documents, élaboration des tarifs, mise en œuvre des résultats, etc...) et en travaux sur le terrain (reconnaissance préalable de nouvelles voies de communication et identification sur place des propriétés, etc...).

Ces opérations fort longues, quoiqu'étant très utiles, ne semblent pas présenter en Alsace et en Lorraine un degré d'aussi grande nécessité que dans le reste de

la France. C'est pour cette raison que dans les trois départements on n'a pas encore commencé, jusqu'à présent, ces réévaluations et fort probablement on ne les fera pas. On s'y bornera à réviser le classemnt et la fixation du tarif.

Un certain nombre de raisons militent en faveur de cette différenciation entre les évaluations. Le personnel spécialisé en Alsace et en Lorraine est insuffisant pour refaire complètement le cadastre. La réfection porterait sur mille communes environ (sur 1.712 communes, 642 seulement ont un cadastre renouvelé et 86 sont en voie d'en avoir un).

Le personnel mettrait bien vingt ans pour refaire ce cadastre. Or, un aboutissement très rapide des travaux d'évaluation est au contraire nécessaire pour pouvoir taxer enfin les terres proportionnellement aux autres matières imposables.

D'autre part, le service du cadastre est lié très étroitement à celui du livre foncier. Une concordance absolue doit être maintenue entre les documents de ces deux services. Une réfection du premier entraînerait la nécessité de modifier l'autre. En conséquence, les travaux à exécuter seraient bien plus considérables que ceux qu'il faudra faire dans les anciens départements (1).

(1) Constatons encore une fois l'utilité de la loi du 14 juillet 1903 qui prévoit qu'en cas de hausse ou de baisse d'un cinquième de la valeur des terres d'un finage d'une façon durable, le Ministre pourra ordonner une réfection des revenus nets. Grâce à cet article 3, le cadastre est à jour actuellement en Alsace-Lorraine. Malheureusement, le décret du 21 septembre 1924 l'a supprimé pour lui substituer la législation française qui ignore une telle disposition. Et pourtant celle-ci serait bien nécessaire.

Signalons que l'Administration des Contributions directes

*Tarif de l'impôt.* — Le taux de l'impôt est de 6 % depuis la loi du 22 décembre 1925. La Commission Colson avait proposé, en 1928, de porter ce taux à 9 % pour rétablir partiellement l'équilibre entre le rendement des différents impôts locaux. Mais les députés agricoles, qui sont en majorité à la Chambre, ont repoussé le projet gouvernemental adoptant les idées de M. Colson, sous prétexte que l'agriculture traverse actuellement une crise et qu'il ne faut par conséquent pas la surimposer.

Ce raisonnement ne les a du reste pas empêchés d'augmenter les impôts pesant sur le commerce et l'industrie qui traversent également une crise, mais combien plus grave?

La loi ne prévoit pas de réduction, ni pour charges de famille, ni pour charges financières au titre de l'impôt local.

*Remises ou modérations pour perte totale ou partielle du revenu.* — En cas d'événements extraordinaires, le propriétaire peut demander à titre gracieux à l'Administration de lui accorder une remise totale ou partielle (loi du 15 septembre 1807, art. 37).

Le maire peut présenter des demandes collectives au nom des sinistrés de la commune (arrêté du 24 Floréal, an VIII, art. 26) dans l'espace de 15 jours suivants le sinistre ou dans le mois qui suit la date où commence

considère que l'article 3 n'a pas été abrogé par le décret du 21 septembre 1924. Il ne le sera que le jour où les nouvelles évaluations, faites en vertu des lois françaises introduites, entreront en vigueur. Une telle interprétation du décret ne semble pas être logique, car elle ne peut se baser sur aucun texte. La population alsacienne a profité de cette interprétation lors de la réévaluation des vignes en 1927, qui a amené un abaissement de l'impôt foncier des vignobles.

habituellement l'enlèvement des récoltes (date fixée pour chaque récolte par arrêté préfectoral).

*Qui doit l'impôt?* — Le propriétaire foncier doit l'impôt dans la commune où est situé l'immeuble. Toutefois, il peut demander au percepteur que le fermier (avec son consentement) paye l'impôt à sa place directement (loi du 4 août 1844, art. 6 et loi du 30 mars 1902, art. 9).

*Centimes.* — Le fonds de non-valeur de la contribution est de 8/10 de centimes (loi du 13 mai 1863, art. 17).

*Réclamations.* — Elles sont au nombre d'environ 2.500 pour toute l'Alsace et la Lorraine, et par an. Mais 98 % sont des demandes de mutation de cote et des demandes en réduction de l'impôt (part de l'Etat pour charges de famille).

*Chambres d'agriculture et corporations agricoles.* — Les Chambres d'agriculture sont autorisées à percevoir, à partir du 1er janvier 1929 des centimes additionnels, jusqu'à concurrence de 10 au maximum, sur le principal de la contribution foncière des propriétés non bâties.

Le produit de ces centimes, les frais d'assiette et de non-valeur et les frais de perception sont calculés et recouvrés comme en matière de centimes départementaux et communaux (art. 40, loi de finances du 27 décembre 1927).

Les Corporations agricoles ont le droit de prélever des centimes (loi allemande du 5 août 1912, art. 3, 5 à 12) sur les personnes qui sont obligées légalement de s'assurer.

*En résumé,* l'impôt foncier sur la propriété non bâtie a été introduit théoriquement à partir du 1er janvier 1927. Mais pratiquement, l'impôt est toujours calculé d'après la législation alsacienne en vigueur avant 1927. Une unification de l'assiette de part et d'autre de l'ancienne frontière n'aura lieu qu'à la mise en application des nouvelles évaluations qu'on est en train d'effectuer dans toute la France. Mais il semble qu'au moins dix ans s'écouleront jusqu'au jour de cette unification définitive.

## SECTION III

### *La taxe sur la valeur foncière.*

Indépendamment des centimes additionnels prélevés sur la valeur foncière, les communes peuvent recourir à un autre mode d'imposition : la taxe sur la valeur foncière. Elle a été instituée à titre facultatif par la loi locale du 14 décembre 1909.

Lorsque le prix des terrains à bâtir dépasse, dans une forte proportion, la capitalisation du revenu net de ces terrains, telle qu'elle ressort du cadastre, la commune intéressée peut, par délibération du Conseil municipal, approuvée par le Ministre des Finances, établir en sus de l'impôt foncier une taxe sur les terrains non bâtis, calculée sur la valeur marchande (art. 1er). La taxe constitue une charge publique que l'usufruitier du terrain devra supporter.

Sont exempts de la taxe les propriétés publiques, les terrains attenants à des habitations et déjà taxés, les terrains à usage industriel et taxés comme tels et les terrains affectés à l'exploitation horticole (art. 2).

Le taux de la taxe et des finages pour lesquels la taxe doit être introduite sont déterminés par le Conseil municipal : mais ce taux ne peut toutefois excéder 0,50 % de la valeur vénale (art. 3).

La taxe est établie et perçue, les réclamations sont présentées, instruites et jugées de la même façon que pour les autres impôts directs locaux (art. 4 à 7).

Les frais de fixation de l'assiette de l'impôt, d'établissement du rôle et de décision sur les réclamations et appels, seront remboursés par la commune au Trésor d'après un tarif qui sera fixé par le Ministère; celle-ci devra également rembourser les frais occasionnés par les personnes expertes (art. 8).

Cette taxe sur la valeur foncière est très rarement appliquée.

## SECTION IV

### *L'impôt sur les mines.*

L'importance de cet impôt local est négligeable, son rendement étant tout à fait infime.

Les mines, exploitées ou non, sont soumises à un droit de superficie de 0 fr. 625 par hectare. Ce droit est calculé non sur l'étendue de l'exploitation, mais d'après la superficie totale du terrain concédé.

L'assiette de la taxe de superficie est établie par le Directeur des contributions directes qui est obligé de tenir à jour une matrice mentionnant les différentes mines situées dans son ressort. Naturellement, le Directeur est prévenu de tous les changements survenus dans les exploitations minières, pour pouvoir modifier les matrices en conséquence.

Si le droit de superficie n'a pas été acquittés dans les deux années qui suivent son exigibilité, l'autorité supérieure des mines peut prononcer la déchéance de la concession, pourvu qu'il y ait eu un double avertissement non suivi d'effet.

Les mines exploitées sont, en outre, soumises à une redevance proportionnelle : l'impôt sur les professions.

*Centimes additionnels.* — Les départements et les communes peuvent percevoir des centimes sur la taxe de superficie (art. 2 de la loi du 28 mai 1913).

L'Etat prélève une taxe additionnelle de 5 % pour frais de non-valeur et de 3 % pour frais de perception.

*Projet de réforme.* — L'impôt sur les mines a un très mauvais rendement. Tandis que tous les autres impôts locaux ont augmenté entre 1913 et 1930 d'au moins 247 % et même jusqu'à 1.664 %, l'impôt sur les mines ne s'est accru que de 64 %. Ceci s'explique parce qu'il est calculé sur une redevance fixe; le nombre d'hectares concédés. Or, une telle matière imposable n'a évidemment pas varié avec la dévalorisation de notre monnaie.

Tandis qu'en Alsace-Lorraine le taux des droits de superficie n'a pas été changé depuis 1913, au contraire dans les autres départements on a augmenté le taux de la redevance minière, revenant aux communes, de 1 à 5 % (il a été fixé à 1 % par la loi du 8 avril 1910, à 2 % par la loi du 25 juin 1920 et porté à 5 % par la loi du 3 août 1926). Cette adaptation a été nécessaire à cause des dépenses croissantes des communes minières. Les ressources de cette redevance leur ont permis de faire face aux nécessités budgétaires croissantes.

En Alsace-Lorraine, les communes intéressées se trouvent, par suite de cette stabilité de l'impôt minier, dans une situation financière des plus critiques. C'est la raison pour laquelle une proposition de loi du 3 juillet 1930, de MM. Meck, Schuman, etc. (1) tend à introduire la législation française sur les redevances minières en faveur des communes dans les trois départements.

Mais comme l'impôt sur les professions est déjà très élevé, ce projet prévoit que le montant de la redevance minière devra venir en déduction de la somme à payer par les sociétés industrielles en question au titre de l'impôt local sur les professions.

Quelles seraient les suites du vote de cette proposition de loi?

Son but apparent est de réaliser une assimilation du régime alsacien et du régime français en matière de contribution minière. Mais, en réalité, les deux législations sont très divergentes et il est bien difficile de les comparer entre elles.

Les communes des anciens départements prélèvent une redevance minière proportionnelle de 5 % basée sur le produit net de l'exploitation. Si ce produit net devait être inexistant, par exemple en cas de crise, l'exploitation échapperait à la taxation.

En Alsace-Lorraine, les impôts miniers locaux reviennent en partie aux départements et en partie aux communes, ce qui constitue une différence essentielle avec les régions de l'intérieur où les départements ne perçoivent aucune part. Ensuite l'impôt sur les professions taxe les exploitations minières. Cet

(1) Proposition de loi Meck, etc..., 3 juillet 1930, Ch. des députés, n° 3667.

impôt, comme nous le savons, n'est pas basé sur le bénéfice réel, mais sur la capacité de rendement théorique, en sorte que dans les années défavorables, les entreprises qui n'ont réalisé aucun bénéfice sont cependant imposées, d'une manière en quelque sorte forfaitaire, sur un bénéfice moyen fictif.

Il ne serait donc pas rationnel d'établir une comparaison entre les deux régimes d'après les résultats constatés dans les dernières années, lesquelles ont été caractérisées par un produit assez élevé des exploitations minières, dû à la prospérité industrielle. Les communes de l'ancienne France ont bénéficié jusqu'à présent de ces circonstances favorables, qui leur ont valu des revenus relativement considérables. Mais la crise économique que nous sommes en train de traverser, va modifier cette situation et lesdites communes souffriront d'une réduction inéluctable de leur part dans la redevance des mines.

Dans les départements recouvrés, au contraire, l'impôt sur les professions n'a pas suivi une allure exactement parallèle aux variations du produit net et nos communes ont eu l'impression d'être lésées en constatant que les communes voisines, de Meurthe et Moselle par exemple, ont perçu pendant les périodes qui viennent de s'écouler des sommes plus considérables que ce fut leur cas. Mais les difficultés économiques actuelles auront pour résultat d'entraîner un renversement de la situation. L'impôt sur les professions sera peu influencé par le nouvel état de choses et continuera à se maintenir à un niveau sensiblement constant, défavorable aux mines, mais favorable aux communes, et qui assurera à celles-ci des ressources qui ne seront pas affaiblies par la diminution des bénéfices des exploitations minières.

Si la propriété de loi aboutissait, les mines en Alsace et en Lorraine seraient astreintes de payer, en plus des impôts actuels, la différence entre les 5 % du produit net de l'exploitation minière et le montant des centimes communaux appliqués à l'impôt sur les professions lorsque la somme de ce second impôt serait supérieure au montant du premier.

En d'autres termes, les exploitations minières seraient tenues de verser aux communes, soit la part de redevance proportionnelle appliquée actuellement à l'intérieur, lorsque cette part serait supérieure à l'impôt sur les professions (part des communes), soit cette part augmentée de la différence entre ce dernier impôt et la redevance proportionnelle, si cette redevance était inférieure à l'impôt sur les professions.

Elles supporteraient donc au minimum la redevance telle qu'elle est perçue à l'intérieur. Mais, dans les exercices pour lesquels cette redevance pourrait être diminuée ou inexistante (cas de crise), elles payeraient, en outre, un supplément destiné à porter les charges fiscales de l'exploitation au niveau de l'impôt de superficie.

Les communes, au contraire, seraient assurées de percevoir le montant de l'impôt sur les professsions au cas où cet impôt serait supérieur à leur part de la redevance, mais bénéficieraient de la redevance dans l'hypothèse contraire.

Quant au mode de répartition de la redevance entre les communes bénéficiaires, il n'en est pas question ni dans le texte de la proposition de loi, ni dans l'exposé des motifs. Il semble que cette répartition aurait lieu selon le système de la loi du 8 avril 1910 (art. 4).

*En résumé*, la proposition de loi tend à faire sup-

porter par les mines d'Alsace et de Lorraine les impositions supplémentaires suivantes :

1° comparativement aux mines de l'intérieur :

*a*) les centimes départementaux sur le droit de superficie, sur l'impôt sur les professions;

*b*) les centimes communaux sur le droit de superficie;

2° comparativement à leurs charges actuelles : la différence entre les centimes communaux sur l'impôt sur les professions et les 5 % de la redevance proportionnelle (éventuellement).

Ainsi donc, cette proposition de loi augmenterait les impositions des seules mines d'Alsace et de Lorraine, qui se trouveraient plus lourdement imposées que les mines de l'intérieur.

Pourtant, toutes les critiques auxquelles a donné lieu la proposition de loi Meck, semblent être un peu exagérées. Le fait de porter en déduction le montant de la redevance minière de la somme à payer au titre de l'impôt local sur les professions, ne changerait pas grand chose à la situation financière des communes minières. Car, en général, l'impôt sur les professions est bien plus élevé que ne le serait le nouvel impôt minier. En déduisant ce dernier du premier, la somme qui resterait serait certes très faible et n'augmenterait pas considérablement les ressources des communes.

L'Association minière d'Alsace et de Lorraine a protesté, le 16 mars 1931 (1), avec véhémence contre toute modification partielle des impôts locaux. Ceux-ci constituent un édifice auquel on ne saurait toucher sans danger au point de vue des conséquences économiques,

(1) Rapport de l'Association minière d'Alsace et de Lorraine, du 16 mars 1931 (non publié).

et il ne faut risquer de violer la justice fiscale au détriment de certaines catégories de contribuables.

Elle a proposé de venir en aide aux communes minières, dans le cadre fiscal actuel, au moyen de mesures qui s'inspirent des errements pratiqués à l'intérieur :

1° d'attribuer aux communes la part actuelle du département aux impôts miniers;

2° de faire une meilleure répartition entre les communes.

Cette proposition engendrerait naturellement des moins-values importantes pour les budgets départementaux. La bonne solution ne serait-elle pas celle qui, au lieu de modifier entièrement la législation minière, revaloriserait simplement la redevance fixe en multipliant le taux de 0 fr. 625 par hectare par un coefficient de dévalorisation de notre monnaie?

*En résumé,* l'impôt sur les mines est un impôt réel assis sur un droit de superficie. Cet impôt a un rendement excessivement faible. D'autre part les mines payent, comme toutes les autres industries, l'impôt mi-réel, mi-personnel qu'est l'impôt sur les professions.

## CHAPITRE II

### LES IMPOTS SUR LA CONSOMMATION

Sommaire. — 1) L'octroi : Historique; Tarif de l'octroi; Personnel de l'octroi; Contentieux; Critiques adressées à l'octroi et réformes partielles; Rendement de l'octroi en Alsace-Lorraine; Importance des frais de perception; Résumé. — 2) Les fonds communs : Le fonds commun des boissons; Bases de répartition; Le fonds commun du chiffre d'affaires; Le fonds commun des automobiles; Modes d'attribution aux collectivités intéressées; Appréciation du système des fonds communs; Projet de réforme; Projet de création d'une caisse d'avances aux communes. — 3) Les taxes locales : *a*) Le timbre sur les débits de boissons; *b*) La taxe des prestations.

Contrairement aux impôts directs locaux, dont le rendement est excellent en Alsace et en Lorraine, les impôts indirects locaux ou impôts sur la consommation, ont une très faible importance. Les communes ont bien le droit de prélever des taxes et l'octroi. Seulement elles n'usent pas souvent de ces droits. C'est là une nouvelle différence entre les anciens et les nouveaux départements.

A l'intérieur, les municipalités prélèvent des taxes et l'octroi. Celles d'Alsace et de Lorraine le font aussi, mais dans une plus faible mesure. Les anciennes taxes locales ayant peu d'importance pratique, le législateur a autorisé, par la loi du 17 juillet 1931, le prélèvement en Alsace et en Lorraine, des taxes instituées par la loi du 13 août 1926 dans les anciennes provinces. Mais le règlement d'administration publique

qui doit prévoir les modalités d'application n'est pas encore intervenu jusqu'à l'heure actuelle.

L'octroi étant une contribution anti-sociale, a peu à peu été supprimé par la plupart des communes.

Les collectivités secondaires reçoivent des subventions comme à l'intérieur des différents fonds communs. Ces fonds communs sont attribués suivant des principes semblables des deux côtés des Vosges. Nous n'insisterons pas longuement sur les fonds communs, sauf sur les différences très faibles d'application en Alsace et en Lorraine et à l'intérieur.

Enfin, les communes prélèvent un impôt local établi en 1909, le timbre sur les débits de boisson, dont l'importance est également très faible.

Nous traiterons toutes ces matières dans trois sections :

Section I. — *L'octroi.*
Section II. — *Les fonds communs.*
Section III. — *Quelques taxes locales.*

## SECTION I

### *L'octroi*

L'octroi est une contribution indirecte que les communes peuvent établir et percevoir à leur profit. Son fonctionnement en Alsace et en Lorraine ressemble à celui des autres départements, à l'exception de quelques légères différences sur lesquelles nous insisterons spécialement.

*Historique.* — La législation française était restée en vigueur en Alsace et en Lorraine, durant la période

de désannexion. Sont restées applicables les lois du 25 Frimaire, an VIII, et du 5 Ventôse, an VIII. Décret du 17 mai 1809, Ordonnance du 9 décembre 1814, Loi du 28 avril 1816, Décret du 12 février 1870.

Durant la période de désannexion, trois modifications importantes sont intervenues : 1° la législation municipale du 6 juin 1895, accordant une large autonomie aux communes, soustrait presque complètement les services locaux au contrôle du pouvoir central et accorde aux octrois une durée illimitée; 2° une loi du 25 décembre 1902 avait supprimé, à partir du 1er janvier 1910, tous les droits d'octrois sur un grand nombre de denrées de première nécessité, farines, viandes, graisses, etc.; 3° un loi du 15 avril 1911 a exempté l'Etat des taxes communales.

Depuis la guerre, un arrêté du Commissaire général de la République, du 14 septembre 1919, dispose que la modification du tarif général, réalisée par le décret du 13 août 1919, est introduite en Alsace et en Lorraine. Le même arrêté a autorisé les communes à réinscrire les différentes denrées de première nécessité dans leur tarif d'octroi. Aucune commune, sauf Wissembourg, n'a profité de cette faculté, car l'octroi sur ces produits de première nécessité frappe proportionnellement plus durement les familles nombreuses et les gens du peuple que les classes aisées. Enfin, l'interdiction faite, par la loi du 22 février 1918, aux villes d'imposer d'un droit d'octroi l'alcool et les boissons hygiéniques, a été également étendue aux départements recouvrés par un arrêté du 13 mai 1919, et un autre du 18 juin 1919.

Les principales différences qui subsistent actuellement concernent la nomenclature des objets imposables. Les objets les plus divers (meubles, armes, etc.)

peuvent être taxés contrairement au principe de la législation française (art. 11 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 et art. 148 de la loi du 28 avril 1816) d'après lequel les objets à consommer dans la commune peuvent être seuls imposés.

Le règlement-type de l'octroi, du 29 décembre 1926, n'est pas applicable en Alsace et en Lorraine de plein droit, quoique souvent les Conseils municipaux décident de l'appliquer en fait. Dans ces conditions, les règles essentielles concernant l'octroi sont actuellement les mêmes en Alsace et en Lorraine que dans les autres départements français.

*Tarif de l'octroi* (1). — Les octrois sont établis sur la demande des Conseils municipaux, par décret, en Conseil d'Etat, et seulement en cas d'insuffisance des revenus communaux (loi du 28 avril 1816). Le Conseil général a le droit de donner son avis, ensuite le Conseil municipal fixe le périmètre de l'octroi sous réserve de l'autorisation de l'autorité supérieure.

Les communes ne peuvent taxer que certains objets déterminés par des décrets. Les matières imposables sont groupées en six catégories : 1° vins en bouteilles, huiles et autres liquides; 2° comestibles; 3° combus-

(1) Allix. — *Traité de science des finances*, 7e éd., p. 927.
Allix et Lecerclé. — *Les contributions indirectes*, t. II, p. 343.
Bruck. — *Verfassungs-und Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen*, t. I, p. 331.
Fischbach. — *Das öffentliche. Recht der Gegenwart*, t. XXVI, p. 76.
*Journal des Contributions indirectes et octrois*, p. 183 et 600.
Rapport Antony, présenté au sujet de l'introduction de la loi municipale du 5 avril 1884, p. 135.

tibles; 4° fourrages; 5° matériaux; 6° objets divers. Ce tarif comporte un maximum de taxe qui varie avec l'importance de la population.

Le Conseil municipal peut faire un choix entre ces divers articles. Ainsi Strasbourg ne prélève un droit que sur les combustibles et sur les matériaux de construction. L'octroi n'atteint que les objets consommés à l'intérieur du périmètre de l'octroi. Ceux qui ne font qu'un transit sont accompagnés d'un passe-debout.

La gestion des octrois peut être organisée soit en régie, c'est-à-dire exploités par des fonctionnaires municipaux, soit affermée par adjudication, soit enfin moyennant forfait au personnel des contributions indirectes. En Alsace, tous les octrois sont organisés en régie. Des abonnements sont possibles en matière d'octroi. Une commune peut accorder : soit un abonnement commercial consenti à une corporation toute entière de contribuables, soit un abonnement industriel qui est individuel et dont peuvent bénéficier les commerçants qui travaillent avec l'extérieur.

*Personnel de l'octroi.* — Le Préfet ou le Sous-Préfet nomme le personnel de l'octroi. — Le cadre des agents en fonction en Alsace et en Lorraine se compose d'agents du cadre général soumis à la réglementation prévue par le décret organique du 5 août 1929 et d'agents du cadre local régis par la loi du 2 juillet 1923. Aux termes de cette loi, ces agents conservent les avantages qu'ils tenaient de leurs anciennes Administrations, en ce qui concerne l'avancement automatique à l'ancienneté, le régime des retraites, les congés de maladie, les trimestres de grâce, les conditions de stabilité et le régime disciplinaire. Les agents du cadre général en fonction dans les trois départements béné-

ficient d'une indemnité spéciale de 16 % du traitement.

*Contentieux.* — Le contentieux des octrois met en jeu trois compétences : celle des tribunaux administratifs, celle des tribunaux civils et celle de la juridiction pénale.

Toutes les questions d'interprétation des actes administratifs ressortissent de la compétence de la juridiction administrative.

Les amendes d'octroi ont la même nature que celles des contributions indirectes et sont jugées par les tribunaux civils.

Les pénalités consistent dans une amende de 100 à 200 francs en principal, dans la confiscation des objets saisis et les dépens. En cas d'opposition par violence ou voies de fait, l'emprisonnement s'ajoute aux sanctions pécuniaires.

*Critiques adressées à l'octroi et réformes partielles.* — Les octrois sont très impopulaires : ils augmentent le coût de l'existence des classes pauvres dans les villes; ils constituent la source de vexations pour les redevables astreints aux perquisitions des employés, ce qui entraîne toujours une perte de temps.

Les frais de perception de l'octroi sont très considérables.

C'est pourquoi deux lois, du 29 décembre 1897 et du 22 février 1918, ont tenté d'apporter des remèdes partiels à cette situation. Le législateur a amorcé la réforme en encourageant les communes à supprimer les octrois et en les forçant à réduire le taux des boissons hygiéniques suivant un maximum fixé par la loi du 29 décembre 1897 (art. 2).

La loi du 22 février 1918 continue la réforme précé-

dente en supprimant obligatoirement les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, sauf la taxe sur les vins en bouteilles. A leur pace, elle institue le fonds commun sur les contributions indirectes que nous étudierons dans un autre chapitre. Ce fonds commun a un rendement bien plus considérable que le fut celui des droits d'octroi supprimés. C'est une raison pour laquelle il devrait stimuler les communes à supprimer tout à fait leurs octrois.

*Rendement de l'octroi en Alsace et en Lorraine* (1). — Le rendement de l'octroi, en Alsace et en Lorraine, est bien plus faible qu'il ne l'est dans les autres communes de l'intérieur. Depuis longtemps, les Alsaciens et les Lorrains avaient aperçu les nombreux défauts de l'octroi et ils en avaient tiré les conséquences logiques : la plupart des communes, sauf les grandes villes, ont supprimé l'octroi ou ont réduit considérablement le tarif. Ceci prouve une fois de plus que les trois départements marchent toujours en tête du progrès. Il est vrai, cela leur est d'autant plus facile que le rendement des impôts directs est considérable, si on compare ce rendement à celui des impôts de l'intérieur.

Le rendement de l'octroi fut de 6.930.816 francs en 1929, dans les trois départements, dont 6.120.722 francs furent prélevés par les quatre grandes villes. La part contributive par tête de l'ensemble des trois départements est en moyenne de 14,36. Elle est nettement inférieure à la moyenne des autres départements (Paris

(1) *Produit des octrois. Annuaire statistique* (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle), premier volume. Imprimerie alsacienne, Strasbourg, 1932.

excepté) où elle atteint 39 fr. 61. Pour les villes de trente mille habitants, la part varie entre 12 francs (Colmar) et 17 francs (Mulhouse).

En 1930, les recettes de l'octroi de Strasbourg étaient de 3.109.644 fr. 50, formant 1,76 % du total des recettes; tandis qu'en 1929, le produit de l'octroi de Nantes était de 8.339.772 fr. 60, formant 8,7 % du total des recettes. En d'autres termes, en chiffres absolus, l'octroi prélevé à Nantes est trois fois plus important qu'à Strasbourg (8,3 millions par rapport à 3,1 million) et en chiffres relatifs à cinq fois plus considérable (8,7 % par rapport à 1,76 %).

*Importance des frais de perception.* — Les frais de perception sont très considérables et s'élèvent pour l'ensemble des octrois d'Alsace et de Lorraine à 41,12 % en 1929 et à 40,36 % pour les grandes villes. En 1930, les frais se montaient à 45,8 % à Strasbourg, à 38,9 % à Colmar, tandis qu'ils n'étaient, en 1929, que de 25,2 % à Nantes et de 25,9 % à Saint-Etienne.

D'où provient ce coefficient si élevé de frais de perception. A Strasbourg (1), les traitements forment les 4/9 du total des dépenses, mais ce sont principalement les pensions qui absorbent plus de 50 % des dépenses d'octroi. Dans ces conditions, le Conseil municipal de Strasbourg s'était posé la question s'il ne valait pas mieux de supprimer l'octroi. Ce projet peut être difficilement mis en exécution parce qu'il créerait un trou considérable dans le budget.

En prenant pour base les chiffres de 1932, la moins-value s'élèverait à 1,1 million de francs, ce qui corres-

(1) Rapport au Conseil municipal de Strasbourg (avril 1929), concernant la situation de l'octroi municipal et son remplacement éventuel par la création de taxes communales.

pond à la valeur d'à peu près 4 centimes additionnels. Les dépenses du personnel étant de 1,4 millions, continueraient en plus à rester à la charge de la Caisse municipale.

L'Administration Strasbourgeoise a songé à créer des taxes de remplacement, mais ceci n'est pas possible aussi longtemps que la loi du 13 août 1926 n'aura pas été rendue applicable par un règlement d'administration publique en Alsace et e nLorraine, comme le prévoit la loi du 17 juillet 1931. Toujours est-il qu'une simplification du système de perception a été opérée, en permettant à certaines entreprises de s'acquitter des droits d'octroi par voie de forfait.

*En résumé,* le poids des charges de l'octroi pèse beaucoup moins lourdement sur les habitants des communes d'Alsace et de Lorraine que sur ceux des communes de l'intérieur. Ceci explique l'obligation dans laquelle se trouvent les villes d'Alsace et de Lorraine de rechercher d'autres recettes. C'est ainsi qu'elles prélèvent plus d'impôts directs. Il s'ensuit que le contribuable alsacien, en comparant sa feuille d'imposition à celle d'un ami de l'intérieur, constate que son montant est plus élevé et il se met immédiatement à réclamer, au lieu de se rendre compte qu'il profite d'un dégrèvement très important sur ses produits de consommation courante qui ne paient pas d'octroi.

Toutes les villes, en Alsace et en Lorraine, tendent à supprimer l'octroi. Il n'y a plus que vingt communes (trois dans le Bas-Rhin, cinq dans le Haut-Rhin, et douze dans la Moselle) qui possèdent un octroi. Nous espérons que leur abolition sera bientôt réalisée car ces octrois ne servent dans les trois départements qu'à nourrir quelques employés et surtout à payer des pensions aux anciens fonctionnaires. Leur rendement est nettement insuffisant.

L'octroi est en partie remplacé par le fonds commun des boissons qui a rapporté à l'Alsace et à la Lorraine, en 1929, 17.816.413 francs. Ce fonds commun devrait faciliter la suppression complète de l'octroi, car son rendement est trois fois plus considérable que celui de l'ensemble des octrois prélevés dans les trois départements recouvrés.

## SECTION II

### *Les fonds communs* (1).

« Les fonds communs sont des masses de ressources concentrées par l'Etat, qui les met à la disposition de collectivités locales en les répartissant entre les budgets intéressés suivant certaines règles déterminées. » (Allix).

Il y a plusieurs fonds communs, nous n'examinerons que les trois plus importants au point de vue de leur rendement :

1° le fonds commun des boissons ou les contributions indirectes;

2° le fonds commun de la taxe sur le chiffre d'affaire;

3° le fonds commun des automobiles.

*Le fonds commun des boissons.* — La loi du 22 fé-

(1) Allix. — *Législation financière*, p. 724, 925 et 926.
Allix et Lecerclé. — *Contributions indirectes*, t. II, p. 430.
Hourcade. — *Manuel des contributions indirectes et des octrois*, t. II, p. 678.
*Journal des Contributions indirectes*, 1er février 1922, p. 69; 1er mars 1931, p. 102.

vrier 1918, après avoir supprimé toutes les taxes d'octroi sur l'alcool, le vin, le cidre, le poirée, l'hydromel et la bière, à l'exception de la taxe de 0 fr. 30 sur les vins en bouteilles (ressources communales très importantes) a créé, en guise de compensation des moins-values communales, un fonds commun des contributions indirectes à répartir entre toutes les communes.

Ce fonds est alimenté par un prélèvement opéré sur le produit des droits généraux perçus par l'Etat sur les boissons et dont les tarifs ont été élevés en conséquence. On espérait arriver par cette réforme à assurer la péréquation des droits sur l'alcool, à consolider et même à augmenter les ressources communales, à faciliter la suppression des octrois et la réforme des impôts directs qui est toujours à l'ordre du jour.

Depuis les lois du 3 août 1926 et du 19 décembre 1926, les tarifs applicables aux boissons hygiéniques et aux spiritueux sont les suivants :

| | Trésor | Fonds commun | Total |
|---|---|---|---|
| *Droit de circulation :* (par hectolitre) | | | |
| Vin ..... | 11 » | 4 » | 15 » |
| Piquette ..... | 2 » | 4 » | 6 » |
| Cidre, poirée et hydromel ..... | 5 50 | 2 » | 7 50 |
| *Droit de fabrication :* | | | |
| Bière : par degré hect. de moult... | 1 50 | 0 50 | 2 » |
| *Droit de consommation :* | | | |
| Alcool : par hectol. d'alcool pur... | 1 070 » | 250 » | 1.320 » |

*Bases de répartition.* — Les bases de répartition du produit du fonds commun sont très compliquées. Le législateur a divisé les boissons en trois catégories : alcools, bières, vins et cidres.

Pour l'alcool, le produit du fonds commun est réparti entre les communes au prorata de leur population respective.

Pour les bières, la répartition a lieu au prorata de la consommation par tête en 1913, multipliée par le chiffre de la population actuelle.

Pour les cidres, la répartition se fait en multipliant le produit des deux facteurs précédents des bières par un des huit maximum, plus ou moins élevé suivant le chiffre de la population, servant au calcul des droits d'octroi sur les cidres et calculé selon les termes de la loi du 29 décembre 1897.

Toutefois, la loi du 22 février 1918 a garanti aux communes, qu'elle venait de priver d'une ressource en supprimant ces droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et sur l'alcool, un minimum d'allocation. Ce minimum ne joue plus pour la plupart des communes de l'intérieur, le fonds commun étant suffisament élevé. Ce n'est qu'en Alsace et en Lorraine que certaines villes ayant perçu, avant la guerre, des droits d'octroi élevés sur les boissons, bénéficient encore du minimum garanti. En partie, grâce à cette clause, le Bas-Rhin a reçu, en 1931, 428.168 francs de plus qu'il ne lui en revenait normalement. Dans la répartition du fonds commun des boissons, une somme totale de 17.816.413 francs a été attribuée à l'Alsace et à la Lorraine en 1930, dont 5.978.349 francs sont revenus aux villes à octroi et 11.838.064 francs aux communes sans octroi. En 1931, les communes du Bas-Rhin ont reçu 7.470.148 francs, dont 4.834.537 francs aux villes

sans octroi et 2.635.611 francs aux villes à octroi. Ces dernières villes reçoivent d'office, chaque année, 1.794.857 fr. 05 qui représentent le montant des revenus qu'ont supportées les taxes supprimées à ces communes en 1913 (arrêtés des 13 mai et 16 juin 1919, du Commissaire général de la République). Les sommes réparties d'office sont attribuées aux villes suivantes : Bischwiller, 29.995 fr. 15; Strasbourg, 1.680.630 fr. 28; Wissembourg, 20.495 fr. 13; Brumath, 9.547 fr. 05; Bouwiller, 3.858 fr. 43; Lauterbourg, 3.129 fr. 27; Sarre-Union, 9.260 fr. 74; Saverne, 37.941 francs. Les trois premières villes ont maintenu leur octroi tandis que les autres l'ont supprimé.

*Le fonds commun du chiffre d'affaires.* — L'Etat prélève actuellement une taxe de 2 % sur le chiffre d'affaire, dont il garde 1,90 % et cède 0,10 % au fonds commun revenant aux communes et aux départements. La taxe sur les affaires des journaux n'est que de 1,30 % dont 0,10 % sont destinés au fonds commun. Mais l'assiette du chiffre d'affaires et la perception de l'impôt indisposent les commerçants et donnent lieu à des fraudes nombreuses. Il a paru préférable, dès lors, d'instituer des taxes à la production. C'est ce que poursuit méthodiquement l'Administration depuis 1925. Elle a créé successivement des taxes uniques à la production et l'importation du charbon, de 2,50 % dont 0,5 au profit des communes; à la production du sucre de 6 % dont 0,30 % au profit du fonds commun; sur les alcools de bouche de 8,50 % dont 0,40 % vont au fonds commun (25 mars 1932); sur les produits résineux, de 2,50 % dont 0,125 au fonds commun; sur les pétroles, essences, benzol, etc., de 8 % dont 0,40 (loi 5 avril 1932); sur les divers corps gras, de 4 à

7 %, suivant les corps, dont 1/20 revient au fonds commun; sur les vins, de 5 fr. 50 par hectolitre et sur les cidres et poirées de 2 fr. 75 par hectolitre, dont 1/20 revient au fonds commun.

Ces décimes additionnels — ils ont gardé ce nom malgré les modifications survenues — sont attribués pour les deux tiers aux communes et pour un tiers aux départements. Le fond commun est réparti entre les communes suivant le chiffre de la population. Par contre, pour la portion qui va aux départements, on tient compte de la richesse respective des départements. C'est pourquoi, après avoir distribué à chaque département une somme de 2 francs par tête d'habitant, on répartit le surplus en raison inverse de la valeur du centime démographique. On appelle ainsi le quotient de la valeur du centime départemental par le chiffre de la population du département. Soit deux départements de 200.000 habitants chacun, le centime du département le plus riche est peut-être de 20.000 fr. Les centimes démographiques seront donc de 20.000 fr. : 200 000 fr. = 0 fr. 10 et de 12.000 fr. : 200.000 = 0 fr. 6. Pour la répartition du solde, on affectera le chiffre de la population dans les départements où la valeur du centime démographique a dépassé 0 fr. 10 dans les trois dernières années du coefficient 1, on le multipliera par le coefficient 2 dans les départements où cette valeur est comprise entre 0,10 et 0,9 et ainsi de suite jusqu'au coefficient de 6 réservé aux départements où elle est le plus faible et n'atteint pas 0 fr. 6.

Dans les trois départements recouvrés, la valeur du centime départemental est bien plus élevée que celle d'un centime moyen des anciens départements. Par suite du système d'impôts locaux tout différent,

on est obligé d'appliquer un mode différent de calcul du centime démographique. Autrement les départements recouvrés se trouveraient être indûment surclassés par rapport à ceux du reste de la France et ils pourraient éventuellement recevoir des subventions inférieures à celles auxquelles, en bonne justice, ils auraient droit. C'est pourquoi l'article 10 du décret du 12 février 1924 (1) a égalisé les charges respectives supportées par les départements et les communes en appliquant un coefficient de diminution fixé provisoirement à 2,75 de la valeur du centime local.

C'est ainsi qu'en 1931, la valeur du centime départemental du Bas-Rhin était de 436.000 francs. En tenant compte de la division par 2,75, le centime fictif ne s'élevait qu'à 158.545 fr. 45. Le chiffre d'habitants calculé d'après les évaluations de 1926 s'élevait à 651.136 habitants, compte tenu des sommes dévastées durant la guerre dont le nombre d'habitants d'avant guerre a servi au recensement. En divisant 158.545,45 par 651.136, on trouve en chiffres ronds la valeur du centime démographique qui est de 24 pour le Bas-Rhin. Comme ce chiffre est supérieur à 10 centimes, le coefficient de 1 lui est appliqué. Ce qui prouve que le département du Bas-Rhin compte parmi les départements riches.

Le décime sur le chiffre d'affaires a rapporté, en 1931, 5.661.980 francs dans le Bas-Rhin. Le produit réparti ne fut que de 5.483.074 fr. 82. Les communes ont reçu 3.789.839 fr. 46 et le département 1 million 693.235 fr. 36. La clause démographique a joué contre le département et il a encaissé 178.905 fr. 18 de moins

(1) Décret du 12 février 1924, égalisant les charges respectives supportées par les départements et les communes d'Alsace-Lorraine (art. 10), *B. O.* p. 104.

qu'il n'a versé de contributions au fonds commun du chiffre d'affaires.

*Le fonds commun des automobiles.* — Ce fonds revient uniquement aux départements. Il doit compenser les charges supplémentaires que le développement de l'automobilisme ajoute à leurs dépenses d'entretien des routes. Un dixième du produit de l'impôt d'Etat est attribué aux départements proportionnellement pour chacun d'eux à la longueur des routes départementales, chemins de grande communication et chemins vicinaux ordinaires en état de viabilité et de bon entretien (loi du 25 juin 1920, loi du 31 juillet 1920, art. 35, modif. par la loi du 22 mars 1924, art. 25).

Le Bas-Rhin a versé au fonds commun, en 1931, 1.099.793 francs et a reçu de ce fonds commun 776.260 francs. Ce dernier chiffre est le produit de 418 kilomètres de route à la charge du département, jugées être en bonne viabilité, par l'allocation de 193.195 francs par kilomètre de route. Il faut expliquer cette moins-value de 323.533 francs par la densité relativement faible des routes à la charge du département dans le Bas-Rhin.

*Modes d'attribution aux collectivités intéressées.* — Les bases de répartition des fonds communs étaient déjà très diverses, de même les versements des sommes aux collectivités intéressées se font suivant de fort curieuses modalités :

Le fonds commun des boissons est attribué dans les trois premiers mois de l'année suivant l'année écoulée. Toutefois, les communes à octroi ayant droit à un minimum reçoivent chaque mois une avance égale au 1/12 du produit leur revenant d'office (art. 4, loi du

22 février 1918) à condition toutefois que le total des acomptes et des attributions ne dépasse pas les 2/3 de leur part totale (loi du 16 avril 1930). Pour éviter aux communes une trop longue attente, un acompte leur est accordé s'élevant à la moitié de la somme touchée l'année précédente dès le premier jour ouvrable de l'année suivante. Les versements du fonds commun sont effectués par les soins du receveur principal des contributions indirectes. Le fonds commun du chiffre d'affaires est versé sous forme d'acompte provisionnel approximativement des deux tiers de la somme à échoir aux départements et aux communes. Ces attributions leur sont versées par quart à l'expiration de chaque trimestre, le solde devant être attribué au plus tard le 31 mars de l'année suivante (art. 41 de la loi du 16 avril 1930).

Le produit des trois fonds communs sur le chiffre d'affaires, sur les boissons et sur les automobiles est très considérable. Il s'élève à 13.729.582 francs en 1931 pour le Bas-Rhin. Le département a reçu de cette somme 2.469.495 francs et les communes ont pris le reste. L'ensemble des centimes départementaux du Bas-Rhin étant, en 1931, de 80, a rapporté 34 millions 880.000 francs; il aurait fallu prélever, en conséquence, environ 33 centimes locaux en plus si le Bas-Rhin n'avait pas disposé des fonds communs. En 1928, le contribuable moyen du Bas-Rhin a payé 216 centimes locaux, chiffre qui n'a pas beaucoup changé depuis. Il devrait donc payer environ 1/7 plus d'impôts en général si ce fonds commun n'existait pas. D'autre part, les fonds communs progressent régulièrement par suite du redressement économique, de la dépréciation de la monnaie et de l'augmentation du tarif des impôts. En même temps que ces fonds se développent, leurs inconvénients apparaissent plus clairement.

*Appréciation du système des fonds communs* (1). — Les fonds communs sur lesquels on avait fondé tant d'espoir n'ont pas tardé de faire apparaître leur vice fondamental : la difficulté de trouver d'équitables bases de répartition.

La base de la population, adoptée en ce moment en partie, défavorise les grandes villes qui ont des charges particulières telles que l'éclairage, l'assistance, la voirie que les petites communes ignorent presque complètement. Cette base ne tient pas compte de la richesse de la commune. L'autre base actuellement appliquée, la consommation d'alcool en 1913 par tête d'habitant, n'est certes pas rationnelle non plus. Aucune formule mathématique simple de répartition n'arrive à donner une juste solution au problème.

D'autre part, la répartition du fonds commun se faisant seulement en fin d'exercice, empêche les autorités communales de faire de justes évaluations et leurs prévisions sont souvent renversées. Certaines grandes villes reçoivent actuellement des allocations notablement inférieures à leurs besoins et certaines communes rurales, au contraire, se voient attribuer des sommes considérables. Ces dernières, naturellement, les gaspillent sans nécessité dans des travaux, dont parfois la loi met une partie à la charge du budget de l'Etat. En telle sorte que le fonds commun est devenu indirectement une source de dépense pour le budget.

De nombreux projets de réforme ont cherché à porter remède à ces abus, dont le projet Colson qui tient compte de la situation spéciale de l'Alsace et de la Lorraine.

(1) Rapport public annuel à la Cour des Comptes pour 1925, p. 110.

*Projets de réforme.* — La surcharge des contribuables des grandes villes d'Alsace et de Lorraine, par rapport aux communes rurales, est beaucoup plus forte que dans le reste de la France. C'est pourquoi la Commission Colson (1) fut d'avis d'accepter le chiffre de la population de chaque commune d'un coefficient d'autant plus élevé qu'elle serait plus forte, les dépenses municipales croissant plus rapidement que la population quand celle-ci augmente. Chaque habitant, jusqu'à 5.000, serait compté pour une unité, l'effectif compris entre :

| | | | |
|---|---|---|---|
| 5.001 et 10.000 | serait | multiplié | par 1,5 |
| 10.001 et 20.000 | — | — | — 2 |
| 20.001 et 40.000 | — | — | — 2,5 |
| 40.001 et 60.000 | — | — | — 3 |
| 50.001 et 100.000 | — | — | — 3,5 |
| et au-delà de 100.000 | — | — | — 4 |

Ce système permettrait aux grandes villes de toucher 35 % des fonds communs au lieu de 21,5 %, ce qui constituerait une amélioration appréciable. Ainsi Strasbourg, ayant 174.492 habitants compterait pour 580.468 habitants. Ses fonds communs augmenteraient donc de 340 %. En 1930, le rendement de ses 190 centimes additionnels fut de 49.537.753 fr. 53, auxque's s'ajoutaient 3.813.089 fr. 19 de revenus de fonds communs (2.375.607 fr. 99 pour les boissons et 1.437.481 fr. 20 pour le chiffre d'affaires). Le rapport du fonds commun à l'ensemble des ressources provenant des centimes était alors de 7,85 %. Le projet Colson tendait à multiplier ce chiffre par 3,4 et la proportion se trouverait portée à 25,7 %. En conséquence, le fonds commun formerait plus du quart de l'ensemble des ressources provenant des impôts de la ville de Stras-

(1) Rapport Colson, du 6 juillet 1928, p. 10.

bourg. Celle-ci pourrait en conséquence diminuer ses centimes additionnels de 35,1 centimes, c'est-à-dire près de 1/5 de son nombre de centimes.

Les députés ruraux, en majorité à la Chambre, ont cependant repoussé ce projet Colson dans la Commission d'Alsace et de Lorraine, sous le prétexte suivant : « Si dans l'exposé des motifs du projet (projet du gouvernement inspiré par le rapport de M. Colson) il est dit que ces fonds communs sont alimentés surtout par la consommation des villes, il n'est pas moins exact que le commerce et donc la fiscalité des villes profite, dans une large mesure, de la clientèle rurale. Si les grandes villes ont de lourdes charges financières, les communes rurales ont de leur côté, à l'avenir, de grandes dépenses à faire pour améliorer leurs installations conformément aux besoins de l'hygiène moderne. Ce serait une singulière façon de combattre la désertion des campagnes que d'adopter le texte du présent projet de loi ».

Ces arguments sont assez faibles. Les dépenses que les communes rurales devront supporter à l'avenir ne sont pas comparables aux charges importantes qui pèsent sur les villes depuis longtemps. La désertion des campagnes ne sera pas arrêtée si les communes gaspillent sans but les fonds communs que l'Etat met à leur disposition. Il est inique au plus haut point de surcharger les contribuables des villes d'impôts que ne connaissent pas les habitants des campagnes et puis de répartir le montant global des impôts de façon égale entre toutes les communes.

*Projet de création d'une caisse d'avance aux communes.* — Un projet de loi voté par la Chambre des Députés, le 2 mars 1927, tend à remédier aux incon-

vénients du système des fonds communs actuel. En vue de permettre aux collectivités locales de contracter des emprunts à un taux réduit d'intérêt aux termes du projet de loi une caisse serait créée, alimentée par des sommes prélevées sur la portion des fonds gérés par le Ministère de l'Intérieur, le produit du pari mutuel dans les manifestations sportives autres que les courses de chevaux et surtout sur les fonds communs : prélèvement de 15 % sur le fonds commun de l'alcool, prélèvement de 15 % de la part des communes et de 10 10 % de la part des départements sur le fonds commun de la taxe sur le chiffre d'affaires. La caisse, par le jeu d'intérêts composés et bénéficiant chaque année de dotations nouvelles, arriverait après très peu d'années à répondre aux demandes de toutes les collectivités locales.

Ce projet, qui n'a pas encore été discuté par le Sénat, soulève la délicate question à qui appartiennent les fonds communs? L'Administration des finances considère que les fonds communs sont des subventions que l'Etat prélèverait sur ses impôts pour venir en aide aux communes. Les collectivités intéressées prétendent que l'Etat prélève les fonds communs pour leur compte. Suivant qu'on adopte l'une ou l'autre interprétation, l'Etat pourrait ou ne pourrait pas changer l'affectation d'une partie des fonds communs sans le consentement des collectivités locales. Il semble toutefois ressortir de la lecture des travaux parlementaires que l'intention du législateur n'était pas de donner un caractère permanent au fonds commun des boissons et qu'il se réservait de l'affecter à un autre but dès que les finances communales seraient restaurées.

*En résumé,* les fonds communs sont des sommes prélevées par l'Etat et mises à la disposition des collectivités secondaires. Ces sommes proviennent principalement des impôts sur les boissons, sur le chiffre d'affaires et sur les automobiles. Leur importance est considérable. Les collectivités secondaires du Bas-Rhin devraient prélever en moyenne 33 centimes locaux en plus, si ces fonds n'existaient pas. Leur répartition prête à critique. Les communes rurales sont trop favorisées; souvent un gaspillage en naît. De nombreux projets de réforme, entre autres celui de la Commission Colson et le projet de création d'une caisse d'avances aux communes ont pour but de porter un remède efficace à cette répartition défectueuse. L'opposition des communes que ces réformes lèseraient dans leurs intérêts a jusqu'à présent empêché ces projets d'aboutir.

Dans d'autres pays, les fonds communs jouent encore un plus grand rôle qu'en France. Leur organisation peut être utilement comparée à la nôtre. L'Allemagne et l'Angleterre attribuent une grande partie des recettes d'Etat aux collectivités secondaires. L'analyse du système des impôts locaux de ces deux pays montrera en même temps les difficultés qu'éprouvent toutes les nations après la guerre de trouver un système équitable d'impôts locaux.

1.'Allemagne a réorganisé ses finances locales par la loi du 9 avril 1927 et par une série de décrets de nécessité intervenus depuis. Les Etats (les Länder) peuvent établir des impôts sur les revenus fonciers, sur les professions, sur les loyers et les moyens de transport, sur les divertissements, etc. Les communes disposent également de revenus particuliers, des impôts fonciers, sur les professions, sur les boissons, sur les divertissements, etc

Les Etats et les communes sont tributaires des impôts du Reich dont ils reçoivent une part de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le chiffre d'affaires, des impôts sur les acquisitions foncières, sur les automobiles et sur les paris aux courses. Ces sommes sont distribuées suivant des formules très compliquées entre les diverses collectivités. En Allemagne comme en France, on est toujours à la recherche d'une formule équitable de répartition de ces fonds. Mais comme les sommes à répartir sont plus considérables que chez nous, les inconvénients d'une distribution empirique se font plus sentir. Ceci entraîne que les finances locales sont gérées sans le moindre souci d'économie et constituent le gouffre où disparaît une part très importante des ressources fiscales du pays. L'Allemagne cherche sans cesse et toujours en vain un meilleur système d'impôts locaux qui lui permettrait de mettre un frein à un tel gaspillage (1).

L'Angleterre traverse également une époque de finances locales délabrées. Son régime local date du XVII[e] siècle, ce qui explique son mauvais rendement. Les impôts sont basés sur les signes extérieurs et frappent principalement les immeubles et les professions. Ils ne tiennent pas compte de la richesse mobilière. Les « rates », comme tous les impôts mal répartis, manquent d'élasticité. Une loi récente, du 27 mars 1929, « local gouvernement act », a apporté une réforme à ce système. Elle institue un fonds commun de 40 millions de livres, qui est réparti suivant des données très complexes, que beaucoup d'anglais considèrent comme

(1) *Handwörterbuch der Staatswissenschaften 4 Auflage 4 Band unter* : Gemeindefinanzen, pages 823-830.

un vrai casse-tête. La répartition s'effectue en tenant compte de l'importance de la population et spécialement des enfants au-dessous de cinq ans, du nombre des chômeurs, du rendement des impôts, de la prospérité de chaque comté. Les allocations varient en sens inverse de la densité de la population et en sens inverse du montant total des valeurs imposables du comté. Un minimum d'allocation est garanti à chaque comté.

Ce système devant entrer en vigueur progressivement, renferme de nombreux inconvénients dont nous ne citerons que les deux plus importants. D'abord ceux inhérents à tout système de fonds commun : les comtés n'ont aucun avantage à comprimer leurs dépenses au-dessous du montant des allocations du fonds commun qui, par suite de son importance, les stimule à faire des largesses considérables. Ensuite, dès que les dépenses dépassent les allocations du fonds commun, les autorités locales doivent recommencer à prélever les anciens impôts établis au XVII[e] siècle et qui frappent les habitants de façon très inégale, principalement les industriels. C'est la raison pour laquelle de nombreuses critiques de la récente réforme ont été formulées en Angleterre (1).

Constatons, non sans une nuance da satisfaction, que d'autres grandes nations se débattent comme nous dans des difficultés considérables au point de vue des impôts locaux concernant principalement l'utilisation rationnelle des fonds communs mis à la disposition des collectivités secondaires.

(1) Emile James. — *La réforme des finances locales en Angleterre.* Revue politique et parlementaire, juin 1930. pages 397 et ss.

SECTION III

### *Les taxes locales.*

Une taxe n'étant point un impôt, nous ne parlerons pas ici de la série des taxes introduites par la loi du 17 juillet 1931, en Alsace et en Lorraine. Une loi locale du 14 décembre 1909 a créé une série de taxes dont avons en partie déjà parlé; taxe sur la valeur des terrains non bâtis, taxe sur le chiffre d'affaires des grands magasins, taxe sur les chiens, timbre sur les débits de boissons, taxe sur les villes d'eaux. D'autre part, la taxe des prestations fonctionne encore dans les trois départements. La taxe des chiens étant peu intéressante et étant applicable de la même façon que dans les anciens départements, nous ne parlerons ici que de la taxe des prestations et du timbre sur les débits de boissons.

### *Le timbre sur les débits de boissons.*

L'impôt du timbre sur les débits de boissons est un impôt indirect dont la perception est obligatoire pour les communes. Il a été institué par la loi locale du 14 décembre 1909. Cet impôt est perçu sur les nouvelles auberges ou sur les nouveaux débits dans lesquels on vend des boissons alcooliques à consommer sur place. Le taux de cet impôt varie d'après la population de la commune entre un minimum et un maximum que fixe le Conseil municipal et qui peut aller du minimum de 125 francs dans les communes de moins de 800 habitants au maximum de 1.250 francs dans les communes de plus de 10.000 habitants. Dans

certains cas, le droit pourra être réduit par l'autorité administrative de tutelle à une somme variant de 10 à 30 francs.

L'approbation du Préfet est nécessaire pour la validité de la délibération fixant le montant de l'impôt dans les limites indiquées. Si le Conseil municipal, malgré l'invitation qui lui en a été faite, omet de statuer en temps voulu sur le montant du droit, celui-ci sera fixé par le Préfet (art. 4).

Depuis la guerre, cet impôt n'a pas varié. Par suite de la dévalorisation de notre monnaie, son rendement a baissé des 5/6. Il faudrait revaloriser cette contribution en multipliant son taux par un coefficient de 6 pour obtenir un revenu équivalent à celui d'avant guerre.

*La taxe des prestations.*

Tous les impôts locaux d'Alsace-Lorraine sont acquittés en argent par les contribuables, à l'exception de la taxe des prestations qui peut être acquittée en nature.

Cette taxe garde toujours son importance; en 1928, son rendement a été de 6.854.733 francs dans les trois départements pour les chemins vicinaux et de 2.862.062 francs pour les chemins ruraux. Le Bas-Rhin a prélevé la part la plus importante, 2.639.878 francs pour les chemins vicinaux et 1.559.669 francs pour les chemins ruraux (1).

*Caractères particuliers des prestations* (2). — Les

(1) *Annuaire statistique*, p. 322.

(2) Hirsch. *die Frohnen in Elsass-Lothringen*, 1910, page 80, Zabern Verlag A. Fuchs.

prestations sont un impôt qui peut être institué par les communes pour l'entretien des chemins vicinaux et ruraux reconnus en cas d'insuffisance de leurs ressources ordinaires.

Dans ce cas, les communes peuvent établir des centimes spéciaux (loi de 1895) ou des prestations (loi du 20 août 1881) ou ces deux modes d'impositions concurremment.

Les prestations s'élèvent à trois journées de travail au maximum pour les chemins vicinaux et à une journée au maximum pour les chemins ruraux reconnus.

Elles pèsent sur tous les hommes âgés de 18 à 60 ans et portés au rôle des contributions directes, mais pas sur les femmes qui sont pourtant aussi usagères de la route. Tout chef de famille doit la prestation pour sa personne et pour les hommes membres ou serviteurs de sa famille, pour chacune des charettes, voitures attelées, bêtes de somme, de trait, de selle à leur service dans leur commune (art. 4 de la loi du 31 mai 1836). Le travail a lieu sous la direction des agents-voyers.

La prestation peut être acquittée en nature ou en argent, au gré du contribuable, qui doit faire connaître son option à l'avance : s'il n'a pas opté dans les délais prescrits, il est imposé en argent d'office. Pour permettre le paiement en argent, le Conseil général arrête chaque année, pour chaque commune, un tarif de conversion de la journée de travail pour les personnes, les animaux et les voitures.

Le principal reproche qu'on adresse d'habitude aux prestations fournies en nature, c'est qu'elles donnent un mauvais rendement, comme c'est le cas pour tout travail forcé.

D'autre part, les communes ne peuvent pas utiliser les recettes correspondantes en argent, car ces sommes doivent uniquement être employées à réparer les chemins ruraux et vicinaux.

Pour ces raisons, une loi du 31 mars 1903, qui n'est pas applicable en Alsace-Lorraine, a autorisé les communes à remplacer par une taxe vicinale le produit des journées de prestations pour chemins vicinaux. Les centimes additionnels doivent être en nombre exactement suffisant pour remplacer une ou plusieurs journées de prestations d'hommes d'abord, d'animaux et de voitures ensuite. Le montant de cette taxe est acquittable en argent ou en nature au gré du contribuable.

Une disposition presque semblable se trouve dans la loi municipale du 6 juin 1895, articles 65 et 66, applicable encore actuellement dans les trois départements recouvrés. Les conseils municipaux ont la faculté de couvrir les dépenses vicinales par des centimes additionnels ordinaires, sans limite de nombre, sous réserve de l'approbation de l'autorité de tutelle (inexistante pratiquement dans les grandes communes) de sorte que le produit des centimes additionnels peut dépasser le montant de la taxe des prestations qui serait perçue. Les centimes additionnels sont acquittables exclusivement en argent.

Jusqu'à présent, on n'a pas introduit la taxe vicinale française en Alsace-Lorraine parce que les vieilles contributions françaises n'étant pas applicables en Alsace-Lorraine, la taxe ne saurait être mise en vigueur purement et simplement. Le Conseil général du Bas-Rhin (1), dans sa session de septembre 1923,

(1) Prestations. *Rapports et délibérations*, Conseil général du

s'est prononcé pour son introduction car les communes auraient ainsi le choix entre trois systèmes au lieu de deux :

1° les prestations;

2° les centimes additionnels ordinaires (loi de 1895) votés sans limite de nombre et acquittables exclusivement en argent;

3° la taxe vicinale : centimes additionnels votés en nombre limité, acquittables soit en argent, soit en nature.

*En résumé,* la taxe des prestations est un véritable impôt perçu pour l'entretien des chemins vicinaux. Elle frappe tous les citoyens à raison de la grandeur de leur famille et de l'importance de leurs attelages. Elle ressemble à une cote personnelle. Sa perception coûte cher (personnel de surveillance) et mène à un gaspillage de travail. Elle ne tient compte que des signes extérieurs de richesse et manque de répartition équitable suivant la richesse effective du contribuable.

Bas-Rhin : Session ordinaire d'avril 1923, page 106; session ordinaire de septembre 1923, page 138.

# ANNEXE

## LE SERVICE DES RECETTES

Sommaire. — Le recouvrement des contributions directes. — Exigibilité des impôts. — Attribution des taxes locales et des centimes compris dans les rôles généraux. — Inconvénients du mode d'attribution des taxes pour l'Etat. — Poursuites et contraintes. — Recouvrement des impôts indirects. — Différences entre la législation de l'intérieur et celle de l'Alsace et de la Lorraine.

Nous étudierons, d'une façon très sommaire, le recouvrement des contributions directes et indirectes, les poursuites et contraintes en matière d'impôts et nous attirerons l'attention du lecteur principalement sur les différences qui existent entre la législation locale et la législation de l'intérieur.

*Le recouvrement des contributions directes.* — Une distinction s'impose entre les contributions directes et indirectes (1). En matière de contributions directes, il y a une scission entre le service de l'assiette de l'impôt et le service du recouvrement qui n'existe pas pour les contributions indirectes.

Le service de l'Administration des contributions directes est chargé de toutes les opérations qui concernent l'impôt direct établissant des matrices (état des personnes imposables) et des rôles (notes à payer par les contribuables).

(1) Allix. — *Traité des sciences des finances*, p. 229, édition de 1927.

Le service du recouvrement comprend une série de comptables, percepteurs dans les communes, receveurs particuliers dans les arrondissements et trésoriers-payeurs généraux dans les départements.

Ces agents relèvent de trois directions du Ministère des finances : la direction de la comptabilité publique, la direction du mouvement général des fonds et la direction de la dette inscrite.

La rentrée des contributions directes se fait en deux temps. Le premier temps est constitué par la mise en recouvrement des rôles. Les agents chargés du recouvrement assument la responsabilité de la rentrée des fonds vis à vis de l'Etat. L'encaissement est précédé d'une formalité : l'envoi d'avertissements (copie de l'article du rôle) aux contribuables intéressés. Le percepteur encaisse les sommes dans chaque commune à des jours fixés à l'avance.

Attirons l'attention sur *l'exigibilité des impôts.*

Les contributions, impôts, taxes et produits assimilés aux contributions directes sont exigibles en deux fractions égales payables la première le 30 avril, la seconde le 31 octobre de l'année pour laquelle l'impôt est dû. Le non paiement du premier terme à la date extrême du 31 juillet entraîne l'exigibilité immédiate de la totalité de l'impôt.

Les articles compris dans les rôles publiés postérieurement au 31 juillet sont exigibles en deux fractions égales payables, la première, dans le mois qui suit la publication du rôle; la seconde le 31 octobre de l'année pour laquelle l'impôt est dû. Les articles compris dans les rôles publiés postérieurement au 30 septembre sont exigibles en totalité dans le mois qui suit la publication du rôle (art. 18 de la loi du 31 décembre 1921, complété par l'article 2 de la loi du 4 avril 1926).

Le premier alinéa de cet article 18 est rarement appliqué, car les rôles ne sont jamais émis avant le 1er avril. Depuis plusieurs années, un retard, souvent de quelques mois ou d'une année, a lieu dans leur émission. Ainsi les rôles de 1931 n'ont été émis qu'au mois de mai 1932.

De ces irrégularités de recouvrement naissent de graves inconvénients :

1° Le contribuable a l'impression d'être lésé par la perception tardive de ses impôts. Ainsi, dans l'espace de dix-huit mois (avril 1932 à novembre 1933). on mettra en recouvrement, en Alsace et en Lorraine, cinq feuilles d'impôts :

*a*) les impôts d'Etat de 1932;
*b*) les impôts d'Etat de 1933;
*c*) les impôts locaux de 1931;
*d*) les impôts locaux de 1932;
*e*) les impôts locaux de 1933.

En conséquence, n'ayant point payé d'impôts locaux en 1931, les contribuables ont bénéficié des intérêts de ces impôts durant un an et en faisant une provision de cette somme, ils ont en fait bénéficié du rapprochement de leurs échéances fiscales. Pourtant, devant payer à plusieurs reprises, dans un temps très court, des impôts, ils considèrent qu'ils sont surimposés;

2° le Trésor est lésé :

— car de nombreuses personnes capables de payer l'impôt au moment où il est dû, sont introuvables ou tombées en déconfiture un an après;

— les commerçants étrangers quittent souvent la France. Après leur départ définitif l'impôt non payé est entièrement perdu;

— le contribuable imite l'Etat et prend de mauvaises

habitudes. Comme l'Etat encaisse tardivement, pourquoi le contribuable devrait-il faire plus de diligence? — le délai de l'encaissement facilite la fraude de l'impôt. Par exemple, un commerçant peut transformer une affaire privée en société à responsabilité limitée dont il est le directeur. Les impôts qu'il devait du chef de son affaire privée, étant mis en recouvrement seulement au moment où la nouvelle société a déjà commencé à fonctionner, le Trésor n'a plus que de faibles moyens pour se faire rembourser. L'affaire elle-même lui échappe. Il ne peut que retenir une partie du traitement du jeune directeur. On s'apercevra facilement que la rentrée de l'impôt devient ainsi en partie illusoire.

*Attribution des taxes locales et des centimes compris dans les rôles généraux.* — Cette attribution a lieu de façon différente pour les départements que pour les communes.

Les départements touchent, dès le 1er février, des avances d'un douzième par mois du produit des centimes additionnels à recouvrer. Le montant de cette avance sera, au plus, égal au douzième du produit des centimes de même nature compris dans les rôles de l'année précédente (art. 20 de la loi du 18 juillet 1892, reproduit en annexe à la circulaire du 30 décembre 1892, art. 64 du décret du 12 juillet 1893, portant règlement sur la comptabilité départementale modifié par l'article 138 de la loi de finances du 16 avril 1930).

Il appartient aux Trésoriers-payeurs généraux de se concerter avec les Préfets pour provoquer la délivrance du mandat d'attribution réglementaire. Si, après allocation des avances déterminées, ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus, les fonds disponibles du dépar-

tement restaient insuffisants pour faire face aux payements des dépenses, un complément d'avances ne pourrait être accordé qu'en vertu d'un décret contresigné par les Ministres de l'Intérieur, des Finances et du Budget.

La première attribution qui interviendra postérieurement à la mise en recouvrement des rôles de l'année en cours sera déterminée par comparaison entre les sommes dues d'après les douzièmes échus et le montant des avances consenties.

Les communes touchent des avances comme les départements. Seulement celles-ci ne s'élèvent qu'à un quinzième au lieu d'un douzième du montant des rôles mis en recouvrement en cours de l'année précédente, aussi longtemps que les rôles de l'année courante n'auront pas été émis. Dès leur émission, le montant des attributions ainsi effectuées est comparé au montant total des quinzièmes déjà échus sur les nouveaux rôles et la différence donne lieu soit à un versement complémentaire à la collectivité ou à l'établissement intéressé, soit à un précompte sur le premier quinzième à attribuer. Les attributions ultérieures se font ensuite sur la base du quinzième des rôles de l'année courante.

Une attribution pour solde est effectuée pour les départements le 20 février, et pour les communes le 20 mars de la deuxième année (art. 39 de la loi de finances du 16 avril 1930).

L'article 139 précise, en outre, que les attributions sur taxes vicinales sont effectuées d'après les rôles de l'année courante, dès que le chiffre des sommes recouvrables en argent a pu être déterminé.

D'autre part, lorsqu'il s'agit de taxes pour lesquelles il n'est pas perçu de centimes de non-valeur, les verse-

ments précédant l'attribution définitive ont lieu sous réserve qu'il subsiste toujours un solde au moins égal au montant total des ordonnances de dégrèvement dont il a été fait état lors de la précédente liquidation définitive.

Par ailleurs, sont exclues du régime d'attribution ci-dessus les taxes ou portions de taxes attribuées à un fonds commun.

Cette nouvelle réglementation de 1930 met fin aux difficultés qu'éprouvaient les maires et ordonnateurs de connaître avec une approximation suffisante le montant des ressources dont ils pouvaient disposer pour faire face aux échéances de fin de chaque mois.

Précisons encore que ce régime s'applique aux centimes et taxes compris dans les rôles généraux recouvrés par les percepteurs au compte des contributions directes et taxes assimilées, centimes additionnels aux impôts sur les professions, sur les traitements et salaires, sur les capitaux, sur la propriété bâtie et sur la propriété non bâtie, sur les mines, taxes vicinales et taxes locales recouvrées pour le compte des départements et des communes, contributions pour frais de bourses et chambres de commerce ou de métiers, centimes pour chambre d'agriculture.

Les dispositions sus-mentionnées ne sont pas applicables aux produits compris dans les rôles spéciaux dont le montant est encaissé directement par les percepteurs au compte des collectivités locales, tels que les prestations et certaines taxes locales établies directement par l'Administration départementale ou municipale (1).

(1) Circulaires du Ministère des Finances à MM. les Trésoriers-Payeurs généraux et Receveurs particuliers des finances, en date du 17 juillet 1930 et du 20 mars 1931.

*Inconvénients du mode d'attribution des taxes pour l'Etat.* — La Trésorerie est obligée de faire l'avance des impôts à recouvrer en cours d'année aux départements et aux communes. Il arrive que le Trésor recouvre les impôts locaux avec plus d'un an de retard. Ainsi les impôts locaux de 1931 ont été encaissés à partir du 30 mai 1932. Or, dès le 1er février 1931, l'Etat a versé aux départements et aux communes une partie des contributions qu'il devait encaisser pour leur compte. Ce payement anticipé présente pour la Trésorerie une perte d'intérêts.

*Poursuites et contraintes.* — Si les contribuables ne paient pas, le percepteur peut les contraindre. Il est armé d'un certain nombre de moyens qui sont, à l'intérieur de la France, la sommation sans frais, la sommation avec frais et les poursuites judiciaires : commandements, saisie et vente des meubles.

Les poursuites exercées par voie administrative, en Alsace et en Lorraine, en vue du recouvrement des impôts directs d'Etat et des impôts directs locaux, des taxes assimilées et de toutes sommes dues aux communes et aux corporations de droit public, sont réglées, conformément aux prescriptions du code local de procédure civile, par l'ordonnance locale du 26 mai 1905.

Les dispositions de cette ordonnance, en tant qu'elles s'appliquent en particulier aux poursuites exercées par les percepteurs des contributions directes, diffèrent sensiblement de celles en vigueur dans les autres départements.

Malgré l'intérêt qui s'attacherait à ce que les recouvrements fussent opérés sur l'ensemble du territoire suivant les méthodes uniformes, il ne paraît pas pos-

sible, tant que les lois de procédure civile française ne seront pas appliquées en Alsace et en Lorraine, d'envisager le remaniement complet d'un régime de poursuites dont, par ailleurs, certaines particularités, telles que l'absence de sommation avec frais, méritent d'être conservées.

L'ordonnance locale du 26 mai 1905 a cependant été modifiée sur certains points par la décision du 12 octobre 1918 du Ministre d'Alsace et de Lorraine qui institue un tarif gradué de frais de poursuite et par le décret du 13 octobre 1929, élevant les tarifs des frais de poursuite en vue de les rapprocher des tarifs français établis par les lois du 18 juillet 1911, du 29 avril 1921 et du 4 avril 1926.

La signification du commandement, premier acte de poursuite, n'étant pas, en Alsace et en Lorraine, précédé de la remise d'une sommation avec frais, il a paru que les frais de commandement devaient rester moins élevés que ceux fixés pour les autres départements; ils s'élèvent à 2 % au lieu de 3 %. Pour des motifs analogues, les frais de saisie sont de 4 au lieu de 5 %. Au total, le coût des actes, dans le cas le plus simple, où il sera procédé successivement à tous les échelons de poursuites, ne majore la dette dans les départements recouvrés que de 16 % environ au lieu de 20 % au minimum dans les autres départements.

Le privilège établi par la loi du 12 novembre 1808 (loi modifiée par l'article 6 de la loi du 12 juillet 1922) en faveur du Trésor, en matière de recouvrement des impôts, a été introduit en Alsace et en Lorraine par l'article 2 de la loi du 1er juin 1924, à partir du 1er janvier 1925.

*Recouvrement des impôts indirects.* — Le recouvre-

ment des impôts indirects se fait sans qu'il y ait une scission entre la liquidation des droits et leur encaissement, comme cela existe pour les contributions directes. Toute la législation française est introduite en Alsace-Lorraine depuis le décret du 12 mars 1921. « Sont applicables dans les trois départements, les lois, décrets et ordonnances relatifs aux modes de poursuite et aux recouvrement des droits perçus en matière de contributions indirectes » (art. 7). Seules quelques dispositions des anciennes lois locales concernant le régime particulier des vins, ont été maintenues en vigueur (décret du 25 août 1921).

Deux décrets en date du 25 novembre 1919, ayant mis en vigueur en Alsace-Lorraine l'ensemble des dispositions des lois pénales françaises, il en est résulté que toutes les formalités françaises ayant trait à la constatation des contraventions, aux visites domiciliaires, à l'assignation et les actes de poursuite pour le contentieux de la répression ont été rendus applicables.

L'œuvre d'assimilation réalisée avec rapidité en ce qui concerne les impôts directs, n'a pu être entreprise aussitôt pour les monopoles. De grosses difficultés se présentaient du fait que dans la législation allemande les poudres à feu, les allumettes, les tabacs, étaient imposés simplement comme d'autres produits, de sorte que l'introduction du régime du monopole était un problème compliqué par les mesures de dédommagement ou de compensation à envisager en faveur des fabricants, de leur personnel, ainsi que des commerçants pour lesquels le changement de la législation aboutissait à l'évincement ou tout au moins à un changement de situation.

Pour les poudres à feu, la législation française a été

introduite par le décret du 18 juin 1919 et pour les tabacs, par le décret du 27 mai 1920. Un décret du 23 juillet 1926 a réglementé la vente des tabacs qui était libre auparavant. La législation locale des allumettes a été remplacée par la loi française (décret du 28 avril 1926, ratifié par la loi du 8 avril 1931).

*Différences entre la législation de l'intérieur et celle de l'Alsace et de la Lorraine.* — Les seules différences entre les impôts indirects d'Alsace et de Lorraine et de l'intérieur concernent :

1) les bouilleurs de cru (la distillation peut être faite à domicile) (art. 8 de l'arrêté du Président du Conseil du 22 janvier 1919 et loi d'Empire du 15 juillet 1909).

2) le sucrage et le mouillage des vins (décret du 25 août 1921, et arrêté ministériel du 7 octobre 1921).

L'introduction des lois françaises n'ayant pas toujours eu lieu parallèlement en d'autres matières que les contributions indirectes, il en est résulté, par voie d'incidence, certaines particularités dans l'accomplissement des formalités observées dans les autres départements.

Les procès-verbaux judiciaires, les assignations, les transactions, les contraintes administratives, ne sont pas soumises au timbre et à l'enregistrement, les actes de l'espèce en étant dispensés sous le régime de l'ancienne législation, non encore abrogée.

Le code civil n'ayant été introduit qu'en partie, la procédure civile, notamment, diffère sensiblement de la nôtre.

C'est ainsi qu'en matière de recouvrements des droits, les Tribunaux estiment que la procédure locale reste en vigueur en cas de faillite, alors même que l'Administration fait valoir son privilège.

La législation française concernant les débits de boissons rendue applicable par l'arrêté du 18 juin 1919, avait visé un but exclusivement fiscal en substituant les tarifs d'imposition à la licence de la métropole, aux tarifs en vigueur d'après la loi locale. Mais aucun changement n'avait été apporté à la réglementation administrative spéciale à l'Alsace et à la Lorraine, dont les principales dispositions sont contenues dans l'article 33 du Code du 26 juillet 1900, sur les professions. Un décret du 29 juillet 1924 a modifié cette situation en ce qui concerne les débits de boissons à consommer sur place.

Ce texte a introduit dans les départements recouvrés les dispositions essentielles de la loi du 9 novembre 1915, sur la réglementation de l'ouverture de nouveaux débits de boissons, mais l'article 33 du Code local du 26 juillet 1900 précité est resté en vigueur pour les débits de boissons autres que ceux visés à l'article 10, premier alinéa, de la loi du 9 novembre 1915, c'est-à-dire les établissements où il n'y a pas vente à consommer sur place de spiritueux ou liqueurs alcooliques et apéritifs titrant plus de 23 degrés.

Ajoutons encore que la législation des impôts indirects a été appliquée avec beaucoup de doigté par le personnel de l'Administration des contributions indirectes en Alsace et en Lorraine. Les pénalités de la législation française sont dans leur ensemble plus sévères que celles de l'ancienne législation allemande. Dans cette dernière, en effet, la sanction prévue est, dans la plupart des cas, une amende égale au quadruple des droits fraudés, sans décimes et la peine de confiscation. Par contre, les pénalités françaises comportent souvent une amende élevée, ses décimes, la confiscation, parfois même une peine de prison.

Il convenait donc d'user de ménagements sous peine d'être accusé de brimer les populations des départements recouvrés.

*En résumé,* la législation française, en matière de recouvrement des impôts, a été introduite totalement pour les contributions indirectes et en très grande partie pour les contributions directes. Seules les poursuites et contraintes des impôts directs diffèrent légèrement avec la législation applicable à l'intérieur de la France.

---

# TROISIEME PARTIE

## APPRECIATION DU SYSTEME DES IMPOTS LOCAUX EN VIGUEUR EN ALSACE ET EN LORRAINE

L'étude analytique de chaque impôt pris isolément ne nous a pas permis d'envisager l'ensemble des caractères de notre système d'impôts locaux. En en faisant la synthèse, nous pourrons apprécier la valeur de ce système. Pour le critiquer, nous nous placerons successivement à deux points de vue différents :

CHAPITRE I. — *Appréciation des impôts locaux au point de vue financier.*

CHAPITRE II. — *Appréciation des impôts locaux au point de vue économique et social.*

Tandis que le premier chapitre comprendra les avantages et les inconvénients techniques du système des impôts locaux, le deuxième traitera des répercussions de ce système sur la vie de la population. L'incidence des impôts étant très difficile à connaître exactement, nous avons préféré comparer les résultats des impôts locaux en Alsace et en Lorraine avec les

répercussions des impôts locaux des anciens départements. Si les premiers impôts sont plus lourds que les derniers, le régime municipal spécial à l'Alsace et à la Lorraine en est en partie la cause. C'est par l'examen de son influence sur l'économie régionale que nous terminerons cette troisième partie.

# CHAPITRE PREMIER

## APPRECIATION DU SYSTEME DES IMPOTS LOCAUX EN ALSACE ET EN LORRAINE AU POINT DE VUE FINANCIER

SOMMAIRE. — 1° Absence de plan d'ensemble répartissant les impôts entre l'Etat et les collectivités locales. — 2° Mélange de conceptions opposées figurant dans les impôts locaux; Mélange d'impôts personnels et d'impôts réels; Mélange d'impôts proportionnels et d'impôts progressifs; Mélange du recours aux signes extérieurs et à la déclaration du contribuable. — 3° Avantages pratiques du système des impôts locaux; Excellent rendement des impôts locaux; Stabilité des principaux fictifs. — 4° Inconvénients actuels des impôts locaux; Déséquilibre de répartition; Absence de domiciliation; Inconvénients du mode de calcul des impôts locaux. — En résumé.

Le système des impôts locaux d'Alsace-Lorraine présente deux caractères : une absence de plan d'ensemble répartissant les impôts entre l'Etat et les collectivités locales et un mélange de conceptions opposées figurant dans les impôts locaux. Ces principes expliquent les avantages et les inconvénients pratiques de la fiscalité locale.

### SECTION I

### *Absence de plan d'ensemble répartissant les impôts entre l'Etat et les collectivités locales.*

Avant 1918, le système des impôts locaux d'Alsace-

Lorraine était en réalité un système d'impôts d'Etat. Après 1918, ce système d'impôts d'Etat fut supprimé, seul le système d'impôts locaux fut maintenu. Les impôts d'Etat français furent successivement introduits en Alsace-Lorraine. Cet accolement de deux législations différentes, créées isolément par d'autres législateurs d'après des principes différents, explique le manque de répartition harmonieuse de la matière imposable entre l'Etat, d'une part, et les collectivités locales, d'autre part. De là proviennent les doubles et triples impositions qui font tant souffrir les contribuables. Ainsi les traitements et les revenus des capitaux sont d'abord atteints proportionnellement par l'impôt cédulaire, puis progressivement par l'impôt général sur le revenu et enfin subissent le prélèvement progressif local des deux impôts sur le revenu.

Y a-t-il des principes directeurs en matière d'impôts locaux? Proposons par exemple la théorie de von Miquel (1). Le professeur Allix, dont l'autorité en matière de sciences financières est considérable, est un ferme partisan de cette théorie en y apportant toutefois plusieurs modifications.

L'impôt personnel doit être la ressource de l'Etat, d'après von Miquel, tandis que l'impôt réel doit revenir aux communes et aux départements. En effet, l'Etat, organe politique supérieur, rend des services à tous ses administrés sans qu'on puisse déterminer de façon exacte à qui ils profitent. Il ne peut donc proportionner l'impôt au service rendu et il est obligé de demander un sacrifice égal à tous, ce qui implique l'impôt personnel. Au contraire, les communes sont

(1) von Miquel, Ministre des Finances de la Prusse, en 1891, a tenté de réaliser la réforme des finances locales dans ce pays.

essentiellement des syndicats d'intérêt qui rendent à leurs habitants des services, surtout d'ordre matériel. L'impôt réel se laisse proportionner à l'importance de leurs services.

Cette théorie a été appliquée en Prusse, en 1891, mais n'a pas été maintenue telle quelle. Les nombreuses modifications auxquelles elle a été soumise ont presque rendu méconnaissables les principes directeurs primitifs. Néanmoins, ceux-ci contiennent une part de vérité qu'il ne faut pas laisser passer sous silence.

Le professeur Allix, qui a surtout en France préconisé le caractère territorial des impôts locaux, voudrait que ces derniers atteignent des revenus acquis et dépensés dans la circonscription parce que : « le contribuable, pour les acquérir et pour les consommer, profite de tous les services et de toutes les facilités de l'organisation locale et on dispose d'un point de repère pour le choix des impositions (1). »

Le système d'Alsace et de Lorraine renferme-t-il des traces de ces idées fiscales?

La fortune immobilière, dont les rapports étroits avec le fonctionnement de la vie communale apparaissent clairement (les chemins d'accès augmentent la valeur des parcelles, etc...), est frappée par des impôts locaux. Mais l'Etat, à son tout, pressure la fortune immobilière. Comme il est trop éloigné de la matière imposable, celle-ci ne rend pas. Ne vaudrait-il pas mieux, dans ces conditions, d'abandonner complètement l'impôt foncier aux collectivités secondaires? Etant plus près de la matière imposable, elles arriveraient certainement à en augmenter le rendement et en tirer davantage que l'Etat.

(1) Voir Allix et Lecercle, t. II, p. 276.

Les exploitations professionnelles sont également en rapport étroit avec la vie communale. La prospérité de la cité influe la marche des affaires. Il est juste qu'elles soient imposées et qu'elles rendent à la cité une partie de se qu'elle leur a donné. L'impôt sur les professions a donc bien sa raison d'être.

Allix préconise enfin l'imposition de l'habitation, critère de la dépense sous un régime de liberté des loyers. A la valeur locative, il faudrait ajouter un jeu de coefficients qui varieraient avec le chiffre de la population et l'importance du loyer. Ces coefficients seraient majorés en fonction du nombre de domestiques, des chevaux et voitures, des automobiles, etc.

L'examen de ces critères nous montre les difficultés qu'éprouve cet auteur de trouver des indices sûrs de richesse : la valeur locative n'est pas en lien direct avec la fortune du contribuable. Suivant qu'un contribuable est célibataire ou père de famille nombreuse, il aura besoin d'un plus ou moins grand appartement. Mais il n'est que juste qu'il acquitte, comme célibataire au moins, un impôt aussi grand que s'il était marié. Or, sous un régime de taxation du loyer, le célibataire est favorisé par rapport à l'homme marié, ce qui est manifestement injuste. Von Schraut le vit bien en 1898 et il supprima la personnelle mobilière pour la remplacer par deux impôts; celui des salaires et traitements et celui des capitaux.

A ces deux dernières cédules, on a objecté de manquer de rapports avec l'acquisition des revenus dans une localité : les capitaux peuvent être placés dans une toute autre région que celle où réside leur propriétaire. De même, les revenus du travail peuvent provenir d'une autre commune que celle où demeure l'ouvrier, ceci arrive souvent dans les grands centres

industriels où travaille l'ouvrier tout en habitant dans une proche commune rurale.

Ces objections ne sont point dépourvues de fondement, mais les deux impôts locaux sur les capituax et sur les traitements et salaires ont l'avantage d'être calculés sur les données exactes, les revenus, et non point sur des éléments de dépense déterminés par des procédés arbitraires.

Du reste, l'imposition des revenus du travail peut se justifier. Les communes souffrent de l'appauvrissement des habitants (car elles ont des frais d'assistance qui leur incombent). Il faut en contre-partie aussi leur permettre de participer à l'accroissement de la matière imposable.

D'autre part, la commune accomplit un ensemble de fonctions qui lui sont déléguées par l'Etat. Dans la mesure où ces fonctions grèvent le budget communal (enseignement, etc.), des ressources nécessaires doivent découler d'une association de la commune à la fiscalité de l'Etat. Cette dernière constatation justifie entièrement l'existence de l'impôt sur les capitaux et de l'impôt sur les traitements et salaires, ainsi que des fonds communs.

Il existe également de nombreuses taxes en Alsace et en Lorraine, répondant aux principes sus-énoncés de nécessité d'imposer la dépense. Citons les taxes sur les spectacles, sur les chiens, sur les réjouissances, l'octroi, les fonds communs, etc. Toutes ces taxes permettent de prélever une large part des dépenses des classes aisées.

Quelles conclusions faut-il tirer de cette étude théorique des impôts locaux? Il faut considérer que tous les citoyens, sans exception, doivent participer aux charges comme aux avantages généraux de la com-

mune et de la région où ils habitent. En exempter une catégorie, comme cela existe à l'intérieur de la France pour les salariés et les capitalistes, n'est pas faire œuvre de justice fiscale (1).

Les trois départements possèdent, comme Allix le préconise, des impôts réels sur la fortune immobilière et sur les professions. La taxe d'habitation est remplacée par deux impôts personnels sur les revenus des capitaux et des traitements et salaires. Les dépenses sont imposées par une série de taxes locales. Seules les professions agricoles ne sont pas soumises à l'impôt local. Mais cette exemption n'a aucune importance car cet impôt ne rend pas. Le partage que les collectivités secondaires font avec l'Etat de certaines ressources fiscales qui ne devraient revenir qu'à ce dernier, s'explique parce que les premières accomplissent un ensemble de fonctions qui leur sont déléguées par l'Etat.

Pour répartir équitablement la matière imposable entre l'Etat et les collectivités secondaires, point n'est besoin de transformer les impôts locaux. Il faudrait plutôt réformer les impôts d'Etat qui devraient céder aux collectivités secondaires, l'impôt foncier et l'impôt sur les bénéfices agricoles. Ces dernières ayant à leur disposition une matière imposable plus étendue, on dégrèverait par là les salaires, le commerce et l'industrie qui sont surimposés et on mettrait fin à l'exemption scandaleuse des campagnes. En compensation, l'Etat pourrait reprendre ses fonds communs, ce qui apporterait une solution au grave problème de

(1) Vautrin. — *De quelque aspects des impôts locaux au point de vue communal.* Metz, 1931. Imprimerie du journal *La Lorraine*, rue des Clercs, p. 37.

répartition de ces fonds. En tous les cas, pour améliorer dès à présent cette répartition, il faudrait tenir compte de la provenance des fonds, de la richesse communale, de la grandeur des villes. Le projet de création de caisses d'avances aux communes apporterait aussi un remède à la mauvaise répartition.

Le système des impôts locaux en Alsace et en Lorraine est bon dans l'ensemble au point de vue théorique. Son excellent rendement nous confirmera sa valeur au point de vue pratique. Le meilleur système n'est-il pas celui qui prend l'argent où il se trouve?

## SECTION II

### *Mélange de conceptions opposées figurant dans les impôts locaux.*

Quantités de petites imperfections secondaires figurent dans le système des impôts locaux. Ainsi, dans certains impôts figurent des principes différents que dans d'autres impôts. Nous avons déjà montré, que durant l'élaboration du système, les idées de von Schraut ont évoluées (1). Si nous ajoutons que l'impôt foncier fut établi par un législateur français, il est facile de comprendre que les principes qui ont présidé à la création des différents impôts ne sont pas les mêmes. Un mélange de trois principes opposés figure dans notre système local :

1) mélange d'impôts personnels et d'impôts réels;

2) mélange d'impôts proportionnels et d'impôts progressifs;

3) mélange du recours aux signes extérieurs per-

(1) Voir historique des impôts pris un à un, page 29.

mettant de taxer les impôts et à la déclaration du contribuable.

*Mélange d'impôts personnels et d'impôts réels.* — Dans certains impôts figurent des éléments de réalité (impôt foncier, impôt sur les mines), dans d'autres de personnalité (impôts sur les traitements et capitaux).

L'impôt foncier est un impôt réel. Pour son calcul, il n'est tenu compte que des facultés imposables, abstraction faite de la personne qui en jouit. Ainsi, une maison paiera toujours le même principal servant au calcul de l'impôt local, qu'elle soit grevée d'une hypothèque ou non, que son propriétaire ait ou n'ait pas de personne à sa charge. Tout autre est le cas de l'impôt sur les traitements et salaires. Il est tenu compte non seulement des facultés imposables, mais encore de la qualité de la personne qui en profite. Les charges de famille entrent en ligne de compte et le tarif est progressif. Suivant que les revenus feront partie du nécessaire du contribuable ou de son superflu, les tranches successives du revenu seront taxées davantage. Une déclaration du revenu du contribuable est exigée. Pour le calcul de l'impôt sur le capital, les charges de famille n'entrent plus en ligne de compte, mais son caractère progressif ainsi que le recours imposé à la déclaration en font un impôt personnel. Enfin, l'impôt sur les professions forme l'intermédiaire entre la tendance réelle et la tendance personnelle de notre système local. Les éléments personnels sont constitués par la progressivité et la déduction des charges de famille (quand il ne s'agit pas de sociétés), les éléments réels par l'impossibilité de déduire les dettes et l'approximation avec laquelle le fisc calcule

la productivité en se basant sur des hypothèses ou des moyennes.

Ce sont là des nuances qu'il est indispensable de bien mettre en valeur, car à chacune d'elles correspondent en pratique des méthodes administratives fort diverses et il n'est pas indifférent que l'une ou l'autre soit appliquée. Les éléments de réalité et de personnalité figurent à part égale dans notre système local et forment un curieux enchevêtrement.

Les éléments de personnalité devraient être rayés de notre système d'impôts locaux. Ainsi, les charges de famille sont déduites à tort de l'impôt local. L'impôt sur le revenu seul devrait être un impôt personnel dont on puisse retrancher les charges supportées par le contribuable, telles que charges de famille. Tous les autres impôts cédulaires (1) devraient être des impôts réels. Dans un pays de petits et moyens revenus, il faut tout imposer. Si durement taxée qu'elle puisse être, la minorité riche de certaines communes est trop peu nombreuse pour pouvoir fournir à elle seule les grosses recettes qu'une organisation fiscale moderne demande aux impôts locaux directs.

*Mélange d'impôts proportionnels et d'impôts progressifs.* — L'impôt proportionnel augmente dans la même raison que la valeur imposée, l'impôt progressif s'accroît plus qu'en proportion de cette valeur imposée. La dégression en Alsace-Lorraine consiste en une exemption à la base suivie d'une progression jusqu'à un certain moment à partir duquel l'impôt devient proportionnel. Nous pouvons en conclure qu'il

(1) Voir Allix. — *Revue politique et parlementaire*, 15 avril 1923.

n'y a pas de différence de sens entre un impôt progressif et un impôt dégressif, puisque toujours à partir d'une certaine limite les impôts progressifs deviennent proportionnels.

Le législateur a créé des impôts proportionnels (foncier, mines) et progressifs (traitements et salaires, professions, capitaux). Il eut été très facilement possible de créer un impôt foncier progressif. Un barème frapperait les revenus plus qu'en proportion de leur augmentation par échelons.

Nous sommes partisans de la suppression de la progression dans un système d'impôts locaux. Son existence dans les trois impôts directs s'explique parce que ceux-ci, avant 1918, étaient des impôts d'Etat. Dans un système d'impôts locaux elle n'a plus sa raison d'être. Car le fondement du principe de la progressivité repose sur la théorie de l'égalité des sacrifices. Cette égalité ne peut être demandée que par l'Etat, organe politique. Mais la commune, simple groupement administratif et économique, n'a logiquement que le droit de demander un remboursement proportionnel des services qu'elle a rendus aux contribuables. « La progressivité ne peut fonctionner rationnellement que pour les impôts qui atteignent les facultés globales, comme c'est le cas pour l'impôt sur le revenu (1).

Il est donc illogique d'appliquer une si forte progression aux impôts locaux, c'est ce dont le législateur s'est un peu rendu compte en diminuant la progression dans les barèmes de 1932 et en émettant l'espoir de la ralentir encore dès que l'état des finances locales le permettrait.

Quels sont les principes directeurs qui permettent la

(1) Allix. — *Science des finances*, 7e édition, page 488.

progression aux impôts locaux? Car il faut agir très prudemment et ne pas imposer aveuglément ou appliquer une progression trop élevée qui risque de faire fuir la matière imposable.

Il faut d'abord savoir quelles sont les sources de revenus les plus dignes d'intérêt et ensuite comment il faut mettre en œuvre la progression.

La classification actuelle des impôts d'Etat repose sur le principe de la discrimination qu'on applique également aux impôts locaux. Certains revenus sont plus dignes d'intérêt que d'autres. La comparaison d'un titre de rente sur l'Etat et d'autres sources de revenus fera apparaître les avantages dont profitent le premier par rapport aux derniers : « Les revenus qui ne proviennent pas de la possession d'un capital sont plus précaires que les autres, parce que la source en est périssable. Un titre de rente sur l'Etat, de même qu'une propriété foncière, sont des sources permanentes de revenus qui se reproduisent d'eux-mêmes. Au contraire, les revenus du travail, les arrérages d'une rente viagère, sont destinés à s'éteindre avec la capacité de travail ou la vie de ceux qui en jouissent. Pour en assurer la permanence, il faut chaque fois prélever sur le revenu des économies avec lesquelles on constituera un capital d'épargne ». Les revenus des capitaux, constate le professeur Allix, méritent un traitement plus rigoureux que les autres revenus (1).

Avant de comparer les différents impôts entre eux, faisons encore remarquer que la productivité ne représente pas un bénéfice et, comme c'est le cas pour les traitements, mais qu'elle est chargée d'à peu près

(1) Allix. — *Législation financière*, 5e édition, p. 440.

20 % de frais suivant l'Administration, ou de 50 % de frais suivant les Chambres de commerce. En tenant compte des indications de l'Administration, une productivité imposée à 4 % reviendrait à imposer un bénéfice net à 4,8 %.

Comparons les *taux* d'imposition des trois impôts directs à différentes classes de revenus, compte tenu de l'augmentation de 20 % de la productivité sur le bénéfice net.

| REVENUS actuels | 10.000 | 50.000 | 100.000 | 200.000 | 300.000 | 400.000 | 500.000 | Plus élevé qu'avant guerre à 500.000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Capital..... | 3 » | 4 125 | 4 125 | 5 2 | 5 6 | 5 6 | 5 6 | 60 % |
| Traitements.. | 0 70 | 2 25 | 3 5 | 4 35 | 4 7 | 5 » | 5 » | 163 % |
| Professions... | 1 56 | 2 44 | 3 84 | 4 8 | 4 8 | 4 8 | 4 8 | 110 % |
| | Avant-guerre 1 M. = 6 fr. | | | | | | | |
| Capital..... | 2 8 | 3 5 | 3 5 | 3 5 | 3 5 | 3 5 | 3 5 | |
| Traitements.. | 0 38 | 1 33 | 1 805 | 1 9 | 1 9 | 1 9 | 1 9 | |
| Professions... | 1 25 | 1 70 | 2 05 | 2 28 | 2 28 | 2 28 | 2 28 | |

Ce tableau nous montre : 1) la très forte augmentation du taux des traitements et salaires; 2) au-dessous de 360.000 francs, les traitements sont frappés d'un taux moins élevé que les professions; 3) la progression de l'impôt sur le capital est très lente; 4) le taux maximum de l'impôt sur le capital est de 60 % plus élevé qu'avant guerre, tandis qu'il est de 163 % plus élevé qu'avant guerre pour les traitements et salaires, et de 110 % pour les professions.

La progression de l'impôt sur les capitaux est donc bien moins accentuée actuellement par rapport aux chiffres d'avant guerre que ne le sont les deux autres cédules sur les traitements et sur les professions.

D'autre part, en chiffres absolus, le taux sur le revenu des capitaux de 5,6 % ne s'élève pas beaucoup au-dessus de celui des professions (4 % rectifié 4,8 %) et des traitements et salaires (5 %). Il semble qu'il est injuste de taxer presqu'aussi fortement les salaires ou professions que les capitaux. La législation actuelle ne fait qu'une faible discrimination des diverses branches de revenus imposables.

Tout de même, la plus élémentaire justice fiscale exige une imposition plus forte des revenus des capitaux que du revenu du travail à raison de leur différence de nature.

C'est pourquoi la Commission Colson avait proposé d'imposer les traitements et les professions à 3,6 % et les capitaux à 5,6 %. La différence de ces taux était bien plus considérable qu'elle ne l'est actuellement.

L'importance de la progressivité est très difficile à déterminer. La progressivité qui pèse sur les salariés et les capitalistes est déjà très rigoureuse, car elle avantage surtout les agriculteurs riches, mais appliquée à l'impôt sur les professions elle devient néfaste. Beaucoup d'entreprises ont un capital anonyme étant par exemple constituées sous la forme de sociétés par actions. Un actionnaire de 100 francs d'une petite société devrait être imposé de la même façon qu'un actionnaire de 100 francs d'une grande société, si le bénéfice est dans la même proportion par rapport au capital engagé. C'est ce qui n'a pas lieu car l'impôt est progressif et le bénéfice d'autant qu'il est plus élevé est plus que proportionnellement imposé. La progression handicape donc puissamment les grandes affaires et diminue leur force de concurrence.

Un autre reproche adressé à la progression locale non moins grave est son inégalité d'application aux

trois impôts. L'exemption à la base est bien plus forte pour les traitements et salaires que pour les professions. Pourtant le petit patron a droit autant que le petit ouvrier à la bienveillance de l'Etat et on devrait les exonérer de la même façon. On sait combien la situation du petit patron est souvent précaire et quels soucis, quelles préoccupations, que ne connaît pas le bon ouvrier, viennent compliquer son existence! L'agriculteur, autant que le petit patron, a droit à la dégression. Si donc, on favorise le petit revenu mobilier, il faudrait aussi, de toute nécessité, favoriser dans une mesure analogue, la petite maison ou la petite terre.

Notre système local est d'autant plus injuste qu'un capitaliste peut indifféremment soit acheter les titres ou déposer l'argent en banque, soit acheter une maison ou des terres. Dans un cas il est handicapé par la progression, mais pas dans l'autre. Il n'y a qu'un remède efficace à cette situation, supprimer la progression et revenir vers la réalité de l'imposition.

*Mélange du recours aux signes extérieurs et à la déclaration du contribuable.* — La réalité a pour corollaire le recours aux signes extérieurs, la personnalité se base sur la déclaration du contribuable. Ces deux modes d'évaluation sont contenus dans notre législation.

La contribution foncière taxe le revenu fixe qui représente le revenu moyen d'une certaine nature de culture et d'une certaine qualité de terres. Le revenu effectivement réalisé par le propriétaire peut être entièrement différent. Comme les signes extérieurs utilisables pour imposer les capitaux et traitements font défaut, on a recours à la déclaration. Pour éva-

luer le revenu des professions, on tiendra compte soit des signes extérieurs : bâtiment, comparaison à des entreprises similaires, soit de la déclaration, si le contribuable consent à en faire une.

Cette hésitation à choisir entre la déclaration et le recours aux signes extérieurs s'explique par l'horreur du contrôle qu'éprouvaient jadis les Alsaciens-Lorrains. C'est pourquoi le législateur a essayé d'éviter d'incommoder le contribuable quand cela lui était possible. Ainsi, une déclaration du revenu des capitaux n'est exigée qu'une fois tous les trois ans et seulement si le revenu a changé par rapport à la dernière déclaration. Il ne faut pas déclarer le revenu exact, mais seulement la classe dans laquelle on entend être rangé. De même pour les salaires et traitements, une déclaration n'est demandée que pour les personnes qui ne sont pas employées de l'Etat et seulement si leurs revenus dépassent 10.000 francs. La proportion des personnes qui tombent sous le coup de cette loi est inférieure à 10 %.

De telles hésitations et précautions se justifiaient avant la guerre. Mais depuis que le contribuable doit déclarer au centime près ses revenus pour l'établissement de l'impôt d'Etat, de pareilles mesures deviennent superflues. Une modification de notre législation locale est indispensable en vue de déclarer les revenus exacts. Les commerçants et les industriels l'ont réclamée depuis longtemps.

Depuis l'introduction de l'impôt d'Etat français, sur les bénéfices industriels et commerciaux, le 31 mars 1923, ils ont aperçu les avantages d'un impôt assis sur le bénéfice net et ils cherchent à se débarrasser de l'impôt sur les professions qui taxe un revenu moyen.

Il est curieux de remarquer que l'impôt sur les

bénéfices commerciaux permet une inquisition très poussée contre laquelle les Alsaciens avaient si vivement fait opposition (1) en qualifiant une telle taxation de système prussien et que c'est finalement la France qui a introduit le dit système dans nos trois départements. Loin d'avoir ce système en horreur, la Chambre de commerce de Strasbourg demande que le même système soit appliqué en matière d'impôts locaux. Toutefois, pour assurer aux collectivités des rentrées certaines d'impôts et pour ne pas creuser un trou dans leur budget en temps de crise, M. Herrenschmidt, Président de la Chambre de commerce de Strasbourg, a proposé au Conseil consultatif d'Alsace et de Lorraine de définir le revenu annuel moyen par la moyenne des bénéfices réalisés par une affaire dans une période de cinq années, l'exercice le meilleur et le pire étant préalablement éliminés (2).

En obligeant les contribuables à déclarer les revenus exacts, la suppression des classes pourrait être réalisée. Cela permettrait d'imposer les revenus directement d'après leur montant comme cela a lieu pour l'impôt d'Etat. Car, actuellement, le système de classe de nos impôts a un caractère de progressivité à rebours. Depuis la récente réforme de 1932, les classes ayant été multipliées, cet inconvénient se fait moins sentir, mais il subsiste néanmoins. Aussi, pour l'impôt sur les salaires, la classe 7 va de 10.000 à 12.000 francs. Le principal calculé sur 11.000 francs, à 0,70 % est de 77 francs. En conséquence, un revenu de 10.000 fr. est imposé au taux de 0,77 % et un revenu de 12.000 fr.

(1) Voir historique de l'impôt sur les professions, page 31.
(2) Conseil consultatif d'Alsace et de Lorraine. *Procès-verbaux*., session d'octobre 1922, pages 74 et 75.

au taux de 0,64 %. Au lieu d'augmenter quand le revenu augmente de 10.000 à 12.000 francs, le taux laisse de 0,77 % à 0,64 %. Malgré l'existence de cette progressivité à rebours et des nombreux inconvénients théoriques que nous venons d'exposer, les impôts locaux ont d'importants avantages pratiques.

## SECTION III

### *Avantages pratiques du système des impôts locaux.*

La raison principale du grand attachement des municipalités d'Alsace et de Lorraine aux impôts locaux actuels provient de leurs deux principaux avantages pratiques : leur excellent rendement et leur stabilité.

*Excellent rendement des impôts locaux.* — L'excellent rendement des impôts locaux d'Alsace ressort de la comparaison des principaux fictifs de quelques villes des trois départements avec le rendement des impôts locaux de quelques communes de l'intérieur. Ainsi, en 1931, le principal fictif de Strasbourg (174.000 habitants) était de 25,2 millions. celui de Nantes (184.000 habitants) de 4,3 millions, celui de Saint-Etienne (193.000 habitants) de 3,6 millions (1). En conséquence, le rendement des principaux fictifs est de 6 à 8 fois supérieur en Alsace-Lorraine et c'est par ces coefficients qu'il faudrait multiplier nos centimes si on voulait remplacer le système local d'Alsace par les impôts locaux français. En se basant sur

(1) Voir le tableau : comparaison des charges respectives des citoyens de plusieurs villes d'Alsace et de l'intérieur, page 263.

## MONTANT DES PRINCIPAUX FICTIFS PAR DÉPARTEMENTS

### Contributions Directes

### Exercices 1913 et 1914, 1919 1932.

| Exercices | Impôt sur les bâtiments | Impôt foncier | Impôt sur le capital | Impôts sur les traitements et salaires | Impôt sur les professions | Impôts local sur les mines | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | fr. | fr. | fr. | fr. | fr. | fr. | fr. |
| | | | | BAS-RHIN | | | |
| 1932 | 4.963.971 | 2.063.895 | 2.880.791 | 16.748.296 | 22 843.662 | 31.994 | 49.532.542 |
| 1931 | 4.925.959 | 2.065.858 | 3.447.503 | 22.141.987 | 19.644.760 | 31.944 | 52.258.014 |
| 1) 1930 | 4.920.259 | 2.067.726 | 3.329.774 | 18.031.358 | 18.721.479 | 31.944 | 47.102.144 |
| 1929 | 4.869.083 | 2.112.360 | 3.013.225 | 15.529.399 | 17.979.454 | 31 944 | 43.477.839 |
| 1928 | 4.783.303 | 2.115.709 | 2.865.406 | 14.862.779 | 16.664.167 | 34.337 | 41 325.701 |
| 2) 1927 | 4.732.940 | 2.115.991 | 2.824.799 | 12.286.716 | 15.685.406 | 34.824 | 37.680.676 |
| 1926 | 3.304 998 | 2.097.328 | 2.355.471 | 9.679.420 | 14.496.163 | 35.788 | 31.969.168 |
| 1925 | 2.310.812 | 1.397.452 | 2.272.799 | 10.619 562 | 12.669.521 | 36.271 | 29.306.417 |
| 1624 | 2.294.764 | 1.397.467 | 1.972.029 | 8.162.618 | 10.049.502 | 36.271 | 23.912.651 |
| 1923 | 2.289 432 | 1.397.917 | 1.575.142 | 6.970.539 | 8.546.178 | 36.893 | 20 816.101 |
| 1922 | 2.225 073 | 1.307.610 | 1.493.738 | 6.221.995 | 7.587.405 | 36.894 | 18.872.715 |
| 3) 1921 | 2.131.557 | 1.312.656 | 1.412.541 | 5.451.003 | 7.609.671 | 36.272 | 17.953.700 |
| 1920 | 2.259.914 | 1.401.615 | 1.392.274 | 4.207.032 | 8.316.308 | 36.559 | 17.613.102 |
| 1919 | 2.201.987 | 1.399.8.7 | 1.424.992 | 1.716.048 | 4.773.493 | 35.095 | 11.551.492 |
| | Mark | Mark | Mark | Mark | Mark | Mark | Mark |
| 1914 | 1.719.279 | 983.334 | 1.040.765 | 856.001 | 1.897.370 | 29.046 | 6.525 795 |
| 1913 | 1.673.459 | 983.049 | 1 027.672 | 795.663 | 2.394.185 | 28.748 | 6.902.776 |
| 1913 | frs : 2.091.823 | frs : 1.228.811 | frs : 1.284.590 | fr. : 994.578 | frs : 2.994.731 | frs : 35.935 | frs : 8.628.470 |

(1) Révision exceptionnelle des vignes faite en vue d'abais ser l'impôt foncier.

(2) Réévaluation de la propriété bâtie faite en vue d'augm enter l'impôt correspondant.

| | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | HAUT-RHIN | | | | | | | |
| | | fr. | | fr. | | fr. | | fr. | | fr. | | fr. |
| | 1932 | 4.117.140 | | 1.266.131 | | 3.434.821 | | 10.908.841 | | 27.820.019 | | 47.561.178 |
| | 1931 | 4.069.165 | | 1.267.467 | | 3.956.679 | | 16.041.166 | | 23.512.946 | | 48.855.549 |
| 1) | 1930 | 4.418.549 | | 1.268.423 | | 3.983.228 | | 14.520.174 | | 22.934.404 | | 46.738.941 |
| | 1929 | 3.960.731 | | 1.344.673 | | 3.531.969 | | 17.525.216 | | 20.003.782 | | 41.300.497 |
| | 1928 | 3.929.556 | | 1.347.427 | | 3.451.988 | | 12.064.280 | | 18.047.585 | | 38.854.959 |
| 2) | 1927 | 3.870.426 | | 1.347.489 | | 3.483.885 | | 11.045.187 | | 15.787.058 | | 35.548.168 |
| | 1926 | 2.356.614 | | 1.337.279 | | 2.747.004 | | 8.471.415 | | 14.712.790 | | 29.639.225 |
| | 1925 | 1.606.415 | | 891.210 | | 2.747.746 | | 9.137.890 | | 12.233.178 | | 26.630.812 |
| | 1924 | 1.567.933 | | 891.557 | | 2.368.198 | | 7.505.614 | | 9.567.722 | | 21.915.437 |
| | 1923 | 1.528.160 | | 893.427 | | 1.850.059 | | 6.314.205 | | 8.174.717 | | 18.775.106 |
| | 1922 | 1.497.747 | | 862.531 | | 1.658.461 | | 5.868.626 | | 7.464.164 | | 17.366.067 |
| 3) | 1921 | 1.381.281 | | 814.281 | | 1.495.237 | | 5.063.736 | | 8.081.729 | | 16.850.802 |
| | 1920 | 1.442.489 | | 796.625 | | 1.398.207 | | 4.100.808 | | 7.341.862 | | 15.094.529 |
| | 1919 | 1.357.561 | | 730.880 | | 1.095.658 | | 1.651.329 | | 3.641.755 | | 8.491.621 |
| | | Mark | | Mark | | Mark | | Mark | | Mark | | Mark |
| | 1914 | 1.242.744 | | 627.977 | | 975.061 | | 787.229 | | 1.742.746 | | 5.389.028 |
| | 1913 | 1.201.232 | | 628.378 | | 860.237 | | 754.986 | | 1.591.512 | | 5.052.811 |
| | 1913 | frs : 1.501.540 | frs : | 785.475 | frs : | 1.075.295 | frs : | 943.732 | frs : | 1.993.140 | frs : | 6.316.014 |
| | | | | | | MOSELLE | | | | | | |
| | | fr. | | fr. | | fr. | | fr. | | fr. | | fr. |
| | 1932 | 4.547.614 | | 1.591.384 | | 1.283.231 | | 12.151.811 | | 18.970.958 | | 38.609.004 |
| | 1931 | 4.409.136 | | 1.593.469 | | 1.665.523 | | 17.552.959 | | 15.524.575 | | 40.819.668 |
| 1) | 1930 | — | | — | | — | | — | | — | | — |
| | 1929 | | | | | | | | | | | |
| | 1928 | 4.230.673 | | 1.611.965 | | 1.567.583 | | 12.279.644 | | 12.487.283 | | 32.251.157 |
| 2) | 1927 | 4.197.434 | | 1.613.464 | | 1.340.737 | | 8.933.847 | | 11.064.938 | | 27.224.427 |
| | 1926 | 2.800.856 | | 1.599.983 | | 1.245.165 | | 8.161.561 | | 9.852.757 | | 23.744.328 |
| | 1925 | 1.951.348 | | 1.067.165 | | 1.086.546 | | 9.445.051 | | 8.575.305 | | 22.199.796 |
| | 1924 | 1.941.080 | | 1.067.596 | | 1.062.609 | | 7.897.247 | | 7.715.078 | | 19.757.991 |
| | 1923 | 1.925.326 | | 1.069.582 | | 792.343 | | 7.343.369 | | 6.910.041 | | 18.125.707 |
| | 1.22 | 1.922.370 | | 1.070.230 | | 679.006 | | 6.319.274 | | 6.535.323 | | 16.611.249 |
| 3) | 1921 | 1.908.821 | | 1.071.174 | | 657.064 | | 5.690.944 | | 5.969.604 | | 15.375.159 |
| | 1920 | 1.407.929 | | 1.056.805 | | 618.265 | | 4.618.186 | | 6.036.379 | | 14.323.176 |
| | 1919 | 1.911.905 | | 1.057.248 | | 534.704 | | 1.791.034 | | 4.704.365 | | 10.083.655 |
| | | Mark | | Mark | | Mark | | Mark | | Mark | | Mark |
| | 1914 | 1.469.708 | | 751.776 | | 618.177 | | 1.056.977 | | 2.597.858 | | 6.562.868 |
| | 1913 | 1.422.071 | | 752.597 | | 525.284 | | 1.027.107 | | 2.522.472 | | 6.318.538 |
| | 1913 | frs : 1.777.589 | frs : | 940.746 | frs : | 656.604 | frs : | 1.283.884 | frs : | 3.153.090 | frs : | 7.898.175 |

(3) L'exercice de 1921, comprenant neuf mois, a été ramené à douze mois.

Les chiffres sont extraits de l'annuaire de statistique d' Alsace-Lorraine, T. I, p. 320.

les chiffres de Nantes, Strasbourg devrait payer en 1932, 1.132,77 centimes au lieu de 183 centimes, c'est-à-dire 6,19 fois plus de centimes. En comparant d'autres villes, on trouverait des résultats semblables. C'est ce qui explique les nombreuses démarches, faites à juste titre, que les municipalités intéressées ont entreprises en 1921 et en 1922 pour empêcher l'introduction des lois françaises en matière d'impôts locaux.

Cet excellent rendement s'est surtout confirmé dans la période d'après-guerre, où les principaux fictifs se sont accrus sous l'effet de l'inflation. Le taux des impôts a été augmenté, il est vrai, à deux reprises en 1916 et en 1925. Mais le rendement de ces deux impôts s'est accru bien davantage, de sorte que l'ensemble des principaux fictifs a presque été multiplié par le chiffre de la dévalorisation de notre monnaie. En 1913, les principaux fictifs des trois départements étaient de 22.842.655 fr. et en 1928, de 112.431.814 fr., c'est-à-dire à peu près cinq fois plus élevés. De cet accroissement est résulté un déséquilibre de répartition des impôts locaux, dont nous reparlerons. Mais l'essentiel pour les communes est que la source de leurs revenus ne se soit jamais tarie, de sorte que depuis 1919, elles ont toujours pu faire face à leurs dépenses sans augmenter sensiblement leurs dettes. Celles-ci étaient de 257.965.762 francs pour les communes, en 1912, et ont augmenté sous l'effet de la guerre à 391.568.776 francs, en 1919. Depuis, elles sont stationnaires, et étaient, en 1929, de 399.847.408 francs. Les communes du Haut-Rhin ont amorti même une partie de leurs dettes (8,8 millions). Les dettes départementales ont augmenté de 9.157.225 francs en 1922 à 34.278 017 francs. C'est le Bas-Rhin qui a causé cette augmentation des emprunts en contribuant à la cons-

truction du chemin de fer Strasbourg à Saint-Nabor.

Les communes de l'intérieur n'ont pas été aussi favorisées à cet égard. Les principaux fictifs ne se sont accrus que de 58 %, de 456.323.526 francs en 1913 à 718.894.980 francs en 1929. C'est ce qui explique les grandes difficultés financières qu'elles traversent actuellement. « Dans l'impossibilité de bénéficier à plein du développement de la matière imposable, les magistrats locaux furent fatalement conduits à agir sur l'autre facteur de l'éternelle multiplication fiscale. L'élément taxable restant invariable, ils ont augmenté avec une sorte de persévérance résignée le taux du prélèvement, c'est-à-dire le nombre de centimes. Aujourd'hui, ce nombre dépasse assez fréquemment le millier et atteint même 1.500 ou 2.000 dans certains cas exceptionnels, soit 15 et 20 fois l'ancien principal de l'Etat. Grâce à cette multiplication de leur nombre, le produit des centimes départementaux et communaux s'est accru dans la proportion de 1 à 9.

| | Départements de l'intérieur | Communes de l'intérieur |
|---|---|---|
| 1913 ..... | 282.541.000 | 301.944.000 |
| 1929 ..... | 2.693.180.000 | 2.616.220.000 |

L'augmentation du nombre des centimes apparaît ainsi comme le symptôme le plus frappant de la crise des budgets locaux (1) ».

Le même rapport conclut « qu'un système fiscal des collectivités secondaires doit allier à la stabilité du produit qui assure la permanence de l'équilibre budgétaire, la souplesse de la taxation, qui permet de meilleurs rendements ». Cette souplesse n'existe plus

(1) Projet de loi de MM. Laval, Pietri, Flandin, du 30 mars 1931, p. 18.

pour les principaux fictifs de l'intérieur. Les communes y éprouvent l'inconvénient de l'impossibilité de recourir à de nouveaux centimes. C'est pourquoi les dettes ont triplé.

| | 31 déc. 1913 | 31 déc. 1928 |
|---|---|---|
| Dettes des départements.... | 1.142 millions | 3.334 millions |
| Dettes des communes (y compris Paris) ..... | 4.854 — | 12.086 — |
| Dettes des communes (non compris Paris)..... | 1.896 — | 4.606 — |

Heureusement, la situation en Alsace et en Lorraine est plus favorable. Les principaux fictifs sont de six à huit fois plus élevés qu'à l'intérieur. En modifiant très légèrement les centimes, les collectivités secondaires peuvent à leur goût accroître ou diminuer les ressources des impôts. Un léger changement de centimes fait varier considérablement les recettes. Les budgets sont plus souples.

Combien de centimes additionnels les communes prélèvent-elles? Examinons le tableau de la répartition des communes suivant le nombre des centimes additionnels.

| | 1913 | 1919 | 1921 | 1925 | 1930 |
|---|---|---|---|---|---|
| Pas de centimes..... | 43 | 97 | 84 | 168 | 217 |
| de 1 à 10 centimes..... | 60 | 43 | 33 | 25 | 24 |
| de 11 à 20 centimes..... | 58 | 47 | 42 | 44 | 49 |
| de 21 à 40 centimes..... | 135 | 89 | 90 | 115 | 168 |
| de 41 à 60 centimes..... | 168 | 122 | 108 | 192 | 200 |
| de 61 à 80 centimes..... | 153 | 129 | 104 | 192 | 195 |
| de 81 à 100 centimes..... | 240 | 207 | 199 | 236 | 235 |
| de 101 à 200 centimes..... | 848 | 714 | 648 | 589 | 472 |
| plus de 200 centimes..... | | 254 | 386 | 156 | 152 |
| Total des communes..... | 1.705 | 1.702 | 1.704 | 1.708 | 1.712 1) |

(1) Voir tableau I, centimes additionnels communaux. Résul-

Après la guerre, la dévalorisation de la monnaie, la politique sociale des communes et de nombreux autres facteurs avaient brusquement fait augmenter le nombre de centimes qui avait atteint son maximum en 1921. Les centimes n'auraient pas dû augmenter si rapidement immédiatement après la guerre, car la vie chère n'a pas suivi pas à pas la dépréciation de la monnaie.

L'année fiscale 1921 fut extraordinaire, car les budgets n'avaient qu'une durée de neuf mois, l'exercice allemand commençant le 1er janvier. C'est de cette année que datent les travaux du Conseil consultatif et dans beaucoup d'écrits, actuellement encore on trouve des termes qui à ce moment furent employés à juste titre, tels que dépenses somptuaires, etc., termes qui, à l'heure actuelle, ont perdu de leur exactitude. Les calculs du Conseil consultatif ont été en partie faussés par le fait que les budgets ont été ramenés de neuf mois à douze mois en les multipliant par un tiers et ceci, afin de pouvoir les comparer aux budgets de l'intérieur. Or, de telles multiplications ne donnent pas toujours un résultat exact, certaines dépenses étant annuelles, d'autres trimestrielles, et il est impossible de tenir compte de leur nature dans tous les cas.

Remarquons surtout que depuis 1921 les centimes ont continuellement baissé en Alsace et en Lorraine. 217 communes ne paient plus d'impôts en 1930, contre 43 en 1913 et 84 en 1921. Tandis qu'en 1913, 848 communes payaient plus de 100 centimes et qu'en 1921 ce nombre avait augmenté jusqu'à 1.034 communes, en 1930 il n'y en avait plus que 624. Constatons aussi qu'en 1921 il y avait plus de 386 communes qui

tats par départements de 1913 à 1930. *Annuaire statistique (B.-R., H.-R. et Moselle)*, p. 414.

payaient plus de 200 centimes, chiffre qui a baissé à 152 en 1930.

Puisqu'il y a de moins en moins de communes qui perçoivent plus de 100 centimes, il y en a de plus en plus qui prélèvent moins de 100 centimes. 200 communes au lieu de 135 payent de 21 à 40 centimes et 200 au lieu de 168 acquittent 41 à 60 centimes, et 195 au lieu de 153 prélèvent 61 à 80 centimes. Concluons donc, que depuis 1913, et à plus forte raison depuis 1921, le nombre des centimes a décru de façon importante en Alsace et en Lorraine. Partout les communes ont comprimé leur budget, surtout les petites communes ont fait un grand effort. Les grandes communes aussi ont diminué leurs centimes, mais ceux-ci restent toujours encore compris entre 100 et 200 :

| | 1913 | 1919 | 1921 | 1930 | 1932 (1) |
|---|---|---|---|---|---|
| Strasbourg ..... | 91 | 175 | 250 | 190 | 183 |
| Colmar ..... | chiffres | 300 | 260 | 180 | 200 |
| Mulhouse ..... | introu- | 214 | 169 | 198 | 183 (2) |
| Metz ..... | vables. | 90 | 161 | 145 | 145 (2) |

Les quatre villes devront donc, dans la suite, encore fournir un puissant effort pour comprimer leurs centimes au niveau d'avant guerre, c'est-à-dire au-dessous de 100 centimes. Les petites communes y sont bien arrivées. L'explication de cette situation financière des grandes villes se trouve dans le régime municipal spécial à l'Alsace-Lorraine, question sur laquelle nous reviendrons. Mais remarquons dès à présent que les petites communes placées sous l'autorité de la tutelle administrative ont diminué le

(1) Calculé sur le principal de 1931 avant la connaissance des résultats de la loi Nominé.

(2) Pour 1931.

nombre de leurs centimes au-dessous de ceux acquittés en 1913.

*Stabilité des principaux fictifs.* — A l'excellent rendement du système s'ajoute la stabilité remarquable de ses principaux fictifs. Ces derniers ne varient presque pas en période normale d'argent stable. Une crise cyclique les modifie à peine. L'impôt sur les professions reste le même car il s'évalue sur les trois ou quatre années qui ont précédé la crise. Ainsi, en 1932, on prélève l'impôt sur les professions de 1931 qui est calculé sur la période 1926 à 1930. Le principal fictif de l'impôt sur les professions se ressentira de la crise seulement dans deux ans, c'est-à-dire quatre ans après son début. Généralement, dans ces cas, la crise est terminée. Ainsi la crise de 1920 a eu sa répercussion sur le principal fictif des professions seulement en 1921 et en 1922, ce qui fait que les industriels et les commerçants n'ont été dégrevés qu'à partir de 1922 et 1923 quand la prospérité avait commencé à faire sentir son effet bienfaisant. De même l'impôt sur les traitements et salaires ne varie pas beaucoup, sauf en cas de chômage intense. Celui sur le capital ne s'évalue que tous les trois ans. Enfin l'impôt foncier ne varie pas du tout, sauf en cas de réévaluation d'ensemble. Mais en général, les principaux fictifs ne varient pas, même après une crise comme c'était le cas en 1921, car tandis que le principal des professions a baissé en 1922 et 1923, celui des autres impôts a monté et a contrebalancé cette moins-value.

*En résumé,* les impôts locaux ont un excellent rendement, les principaux fictifs sont stables et souples. Ils ne varient pas durant une crise mais sont forte-

ment influencés par l'inflation. Les principaux fictifs sont actuellement six fois plus élevés qu'en 1913, ce qui a permis aux petites communes de diminuer leurs centimes au-dessous de ceux prélevés avant la guerre. Les dettes communales n'ont pas augmenté depuis 1919, ce qui est un bon signe.

Les impôts réels personnels, indirects et l'octroi forment un ensemble harmonieux d'impôts locaux. Dans toutes les circonstances économiques, crise, inflation, stabilité économique, prospérité, les différents impôts se complètent et l'ensemble du système montre des avantages. Le principal fluctue avec les changements par suite de la présence d'impôts personnels, mais plus lentement que ces changements. Ceci permet aux communes de prévoir exactement le nombre de centimes dont elles auront besoin pour équilibrer leurs budgets.

## SECTION IV

### *Les inconvénients actuels des impôts locaux.*

Les avantages des impôts expliquent en partie aussi leurs inconvénients.

Leur rendement étant excellent, les communes sont souvent incitées à faire de larges dépenses dont l'utilité prête quelquefois à contestation. Tandis que les communes de l'intérieur se débattent dans des difficultés financières inextricables et rognent sur toutes leurs dépenses, les communes alsaciennes voient leurs matières imposables se développer harmonieusement et éprouvent beaucoup moins le besoin d'épargner. Les contribuables ont beau réclamer, les assemblées au pouvoir ne tiennent pas toujours compte de

leurs doléances, surtout si une majorité avec des tendances politiques avancées est au pouvoir, comme cela arrive dans certaines grandes villes. C'est ainsi qu'en 1928 les communes du Bas-Rhin ont prélevé neuf fois plus d'impôts qu'en 1913 (les indices combinés du coût de la vie étant de 599 seulement à Strasbourg) les communes du Haut-Rhin et surtout de la Moselle ont été beaucoup plus économes.

Cet inconvénient extra-financier est complété par deux autres bien plus importants, un déséquilibre de répartition et une absence de domiciliation.

*Déséquilibre de répartition.* — Par suite de l'inflation, le rendement de certains impôts s'est considérablement accru, tandis que d'autres impôts sont presque restés stationnaires. Ceci a entraîné un puissant déséquilibre de la part de chaque cédule dans le produit total de l'impôt.

PRINCIPAL FICTIF DES IMPOTS LOCAUX

Moyenne des trois départements recouvrés

Part de chaque cédule dans le produit total des impôts

| ANNÉE | Propriété bâtie | Propriété non-bâtie | Impôt sur le capital | Impôt sur les salaires et traitements | Impôt sur les professions | Impôt sur les mines |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1913 | 23 8 | 13 1 | 13 5 | 14 2 | 34 8 | 0 6 |
| 1928 | 11 5 | 4 5 | 7 | 34 9 | 42 | 0 1 |
| 1929 | 11 2 | 4 3 | 6 7 | 34 1 | 43 6 | 0 1 |
| 1930 | 10 2 | 3 8 | 6 7 | 36 6 | 42 5 | 0 1 |
| 1931 | 9 4 | 3 4 | 6 4 | 39 3 | 41 4 | 0 1 |
| Après le vote de la loi du 9 avril 1932 | 10 | 3 7 | 5 5 | 29 3 | 51 4 | 0 1 |
| Proportion de relèvement en 1932 par rapport à 1913 1913 = 100 | 254 | 166 | 251 | 1236 | 855 | — |

Le tableau ci-dessus nous montre que les impôts sur

la propriété bâtie et non bâtie n'ont pas augmenté de beaucoup entre 1913 et 1932. Le premier a un peu plus que doublé par suite de la réévaluation des bâtiments. Le deuxième a haussé de 66 % par suite de l'augmentation de son taux. L'impôt sur les mines a même diminué de 11 %.

Si les impôts réels ont à peine varié, les impôts personnels ont beaucoup augmenté. Ainsi, le rendement de l'impôt sur les traitements et salaires est devenu 12 fois plus fort, l'impôt sur les professions 8,5 fois; seul l'impôt sur les capitaux n'a fait que doubler (2,5 fois). La hausse vertigineuse des deux premiers impôts s'explique par la variation de taux à laquelle ils ont été soumis. L'impôt sur les salaires et traitements a suivi de près (avec un décalage d'un an dû à la durée de l'établissement des feuilles d'impôts) la hausse des traitements et salaires qui sont eux-mêmes restés en liaison étroite avec la hausse du coût de la vie. L'impôt sur les professions a varié plus lentement que la hausse du coût de la vie par suite de son calcul sur une moyenne de rendement des trois dernières années d'exploitation. Enfin l'impôt sur les capitaux a été profondément affecté par la destruction rapide de la matière imposable comme suite à l'inflation allemande d'abord (dans la proportion de près de 100 % pour les obligations), et à l'inflation française ensuite (dans la proportion de 80 % pour les obligations). D'autre part, le contrôle de la déclaration des capitaux est mal fait. La fraude est donc très facile et les contribuables ne paient de longtemps pas ce qu'ils devraient. Beaucoup d'Alsaciens ont aussi exporté des capitaux par suite de la proximité des frontières allemandes et suisses, ce qui leur permet d'échapper aux impôts. Le résultat total des

variations des différents impôts se traduit par une hausse de 5,94 fois des principaux fictifs de 1932 par rapport à ceux de 1913. En 1913, les principaux fictifs étaient de 23,8 millions, en 1932 de 135,7 millions. Compte tenu de la dévalorisation de notre monnaie, on peut dire que les principaux fictifs n'ont pas varié.

Au contraire, la part de chaque cédule dans le produit total des impôts a changé. La proportion du principal fictif des traitements et salaires a passé de 14,2 % à 29,3 %, en même temps celle des professions de 34,8 % à 51,4 %, les deux catégories de contribuables paient à la place des propriétaires de bâtiments dont la part a diminué de 23,8 % à 10 %, des propriétaires de terres de 13,1 % à 3,7 %, des capitalistes de 13,5 % à 5,5 %, des propriétaires de mines de 0,6 % à 0,1 %. Le ménagement excessif de la richesse foncière, et principalement de l'agriculture, n'est que trop évident. Aussi longtemps que les députés agricoles seront en majorité au Parlement, cette iniquité continuera à subsister.

*Absence de domiciliation.* — Si la législation locale d'Alsace et de Lorraine était applicable à toute la France, son deuxième défaut, qui est l'absence de domiciliation, disparaîtrait entièrement.

Tandis que les impôts réels n'atteignent que la richesse qui se rattache à la vie locale, l'impôt personnel atteint tous les revenus quel qu'en soit l'origine. Les impôts locaux d'Alsace et de Lorraine imposent proportionnellement à leurs revenus, d'abord les personnes qui ont élu domicile dans les trois départements, mais en plus les simples résidants. Ceci nuit actuellement à l'économie de la région. Les Français de l'intérieur qui feraient volontiers un séjour de plusieurs mois en été en Alsace et en Lorraine, hésitent d'y acheter une propriété, car ils sont imposés sur l'ensemble de leurs traitements et revenus des capitaux

proportionnellement à leur séjour en Alsace et en Lorraine, tandis qu'à l'intérieur le résidant est seulement frappé à titre permanent d'après la valeur locative de l'immeuble possédé.

C'est pourquoi un projet de loi avait été élaboré par la Commission Colson tendant à soumettre les résidants à une taxe locale d'habitation. Son application aurait été profondément injuste pour les Alsaciens et Lorrains à qui on aurait imposé des conditions fiscales plus onéreuses qu'aux Français de l'intérieur résidant en Alsace. C'est ce qui explique le rejet de ce projet.

Cette absence de domiciliation garde toujours son caractère nuisible et constitue un puissant facteur tendant vers l'unification des deux systèmes d'impôts locaux. Si tous les Français payaient les impôts sur les capitaux et les traitements au titre local, de la même façon et proportionnellement à la durée de leur résidence dans chaque commune, ils pourraient aussi bien habiter l'Alsace-Lorraine qu'une autre province, leurs charges seraient les mêmes.

*Inconvénients du mode de calcul des impôts locaux.* — A l'inconvénient du mode de calcul de l'impôt par classes et aux défauts de la progressivité s'ajoute une différence d'imposition des revenus suivant leur nature. On calcule l'impôt alternativement sur les revenus nets (terres, bâtiments) ou sur les revenus bruts (profession). Il est impossible, dans ces conditions, de comparer rigoureusement les charges et de s'entendre sur la péréquation. Il faudrait évaluer tous les impôts de la même façon, autrement les contribuables sont exposés à des complications inutiles qui constituent pour eux des sources d'erreurs et de malentendus.

Signalons aussi qu'une des raisons pour lesquelles les communes rurales en Alsace ont pu diminuer leurs centimes provient de la part importante de revenus qu'elles tirent du fonds commun. Au contraire, les villes qui ont fourni ces sommes ne reçoivent qu'une petite part dans la répartition et sont obligées d'augmenter leurs centimes. Il faudrait donc, de toute urgence, changer la répartition des fonds communs. Ceux-ci ont été institués pour permettre aux villes de supprimer leurs octrois. Or, actuellement, vingt communes à octrois subsistent en Alsace et en Lorraine. Leur rendement comparé à celui des fonds communs est très faible. C'est ce qui milite en faveur de la suppression des octrois.

*En résumé,* les caractères financiers du système des impôts locaux sont : 1) une absence de plan d'ensemble répartissant la matière imposable entre l'Etat et les collectivités secondaires, source de doubles impositions; 2) un mélange de plusieurs conceptions d'impôts directs : les uns ont un caractère personnel, les autres un caractère réel; certains sont progressifs, d'autres proportionnels; il y en a qui ont recours aux signes extérieurs, quelques-uns, par contre, à la déclaration. Ce mélange de principes opposés ne s'explique pas logiquement; il faudrait faire un choix entre eux et adopter soit les uns, soit les autres.

Les conceptions qui dominent la fiscalité locale entraînent à leur suite des avantages et des inconvénients. Les avantages sont constitués par un fort rendement souple et stable des impôts, même en temps de crise. Les inconvénients proviennent d'un déséquilibre de répartition de la matière imposable, une absence de domiciliation, une mauvaise répartition

des fonds communs, une division en classes, la présence d'éléments de personnalité tels que les charges de famille, une forte progressivité, etc. Il serait facile de porter un remède à ces inconvénients qui n'ont souvent qu'une portée restreinte.

Ces critiques de détail n'entament en rien l'ensemble du système qui est fondé sur cinq impôts directs, base excessivement solide d'impôts locaux. Il serait temps qu'un système semblable fut adopté pour l'ensemble de la France, pour tirer les communes de l'intérieur de leur marasme financier. Les doubles impositions et l'absence de domiciliation de deux impôts personnels d'Alsace-Lorraine disparaîtraient de ce fait. Ce serait la meilleure solution pour supprimer certains inconvénients économiques et sociaux de notre système des impôts locaux, dont il nous reste à parler maintenant.

## CHAPITRE II

### APPRECIATION DU SYSTEME DES IMPOTS LOCAUX D'ALSACE ET DE LA LORRAINE AU POINT DE VUE ECONOMIQUE ET SOCIAL

SOMMAIRE. — 1) Comparaison des charges respectives des contribuables d'Alsace et de Lorraine et de ceux de l'intérieur; Les faits statistiques. — 2) Conséquences économiques et sociales.

L'étude des caractères financiers des impôts locaux doit être complétée par l'examen de leurs répercussions économiques et sociales. Deux législations différentes d'impôts locaux sont appliquées dans l'ensemble de la France. Quels sont les avantages pratiques d'une pareille dualité? Y en a-t-il des personnes qui tirent un avantage d'une double législation? Y en a-t-il d'autres qui sont lésées d'un tel état de choses? La comparaison des charges respectives des différentes catégories de contribuables d'Alsace et de Lorraine et de ceux de l'intérieur nous permettra de répondre à ces questions.

#### SECTION I

#### *Comparaison des charges respectives des contribuables d'Alsace et de Lorraine et de ceux de l'intérieur.*

Une telle comparaison doit se baser sur des statis-

tiques. Les chiffres font comprendre la réalité bien plus rapidement qu'une longue explication. Il s'agira, ensuite, d'interpréter leur aridité et de rechercher les conséquences économiques des faits que nous aurons constatés.

*Les faits statistiques.* — Il est bien délicat de faire des comparaisons statistiques en matière d'impôts locaux. Malgré l'exactitude apparente des chiffres que nous citerons, ceux-ci pourront prêter à des critiques. C'est ainsi que nous avons été amenés à rechercher par quelles classes sociales sont payés les taxes et l'octroi et quel est leur pourcentage de participation à ces charges. Pour ce calcul, nous avons manqué de chiffres précis. De même la contribution personnelle-mobilière ne pèse pas toujours sur les mêmes personnes que les impôts sur les salaires, traitements et capitaux. Seulement, en procédant à des comparaisons de ce genre, nous nous rapprochons sensiblement de la vérité et nous serrons le problème de plus près qu'en écrivant des phrases d'ordre général, et forcément très vagues, sur cette question comme c'est si souvent le cas. Pourtant même si on devait prouver que certains chiffres sont à réformer, nous espérons que ce travail n'aura pas été inutile, car la base sur laquelle portera la discussion semble être logique et malheureusement a été trop négligée jusqu'à présent.

Dans un rapport de M. de Lasteyrie (1) nous relevons la phrase suivante : « Si nous comparons le budget de 1927 de la ville de Strasbourg (175.000 habitants) avec les budgets de trois villes de l'intérieur de

(1) Rapport de M. de Lasteyrie, du 4 décembre 1931, Chambre, *Documents* n° 58.21, p. 19.

## Comparaison des charges respectives des citoyens des villes suivantes pour 1931 (3)

| | Nombre de centimes | ETAT du principal des contributions directes 2 | TOTAL des dépenses ordinaires et extraordinaires 3 | Nombre des habitants évaluation de 1926 4 | Dépenses par habitants 5 | PRODUIT des centimes ordinaires et extra-ordinaires 6 | Charges des centimes par habitant 7 | PRODUIT des centimes, taxes, octroi et part aux impôts d'Etat 8 | Charges des centimes, taxes et octroi, etc. par h 9 | DETTES communales à la fin de 1931 10 | DETTE par habitant à la fin de 1931 11 | Pourcentage d'intér. etannuit. par rapport à la col. 8 12 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1931..... | 185 | 25.288.409 79 | 135.277.670 50 | 174.482 | 775 26 | 46.782.800 | 268 08 | 53.518.900 | 306 71 | 155.730.083 31 | 892 48 | 24 7 % |
| Strasbourg 1932 | 167 | 27.943.885 » | 135.162.445 50 | 181.465 | 774 87 | 46.277.040 | 255 02 | 53.658.740 | 295 64 | ? | ? | |
| Mulhouse..... | 183 | 17.813.944 76 | 93.938.700 » | 99.892 | 940 40 | 32.593.600 | 326 28 | 37.414.360 | 374 15 | 71.331.947 37 | 714 09 | 15 6 % |
| Metz..... | 145 | 7.133.980 » | 71.217.000 » | 69.624 | 1022 88 | 10.578.833 | 191 95 | 13.690.457 | 196 63 | 48.383.497 50 | 694 93 | 23 2 % |
| Colmar..... | 200 | 4.521.852 75 | 37.441.303 42 | 46.518 | 804 87 | 9.043.000 | 194 39 | 10.788.500 | 231 92 | 50.188.825 13 (1) | 1.078 90 | 27 10 % |
| Saint-Etienne | 643 | 3.665.400 29 | 60.048.747 73 | 193.737 | 309 84 | 29.781.190 | 153 72 | 46.773.190 | 241 42 | ? | ? | 11 51 % |
| Nantes..... | 707 | 4.327.114 84 | 95.213.791 03 | 184 509 | 518 20 | 31.880.284 | 172 78 | 50.748.984 | 275 07 | 106.342.400 » (2) | 576 35 | 15 40 % |
| Nancy ..... | 496 96 | 4.103.309 83 | 73.458.690 79 | 114.491 | 638 12 | 20 391.900 | 178 10 | 31.129.100 | 271 90 | 58.071.351 60 | 507 21 | 18 26 % |
| Dijon..... | 390 34 | 2.340.110 26 | 21.387.635 54 | 83.815 | 255 17 | 9.134.435 | 108 98 | 14.328.225 | 170 95 | 28.135.661 93 | 335 74 | 17 70 % |

(1) L'année 1932 a servi de base de calcul pour Colmar. La dette communale est celle de la fin de 1932. Le nombre d'habitants ressort du recensement du 8 mars 1931. Pour Strasbourg on a fait le calcul pour 1931 et 1932.

(2) Les dettes de Nantes et de Dijon sont calculées au 1er janvier 1931.

(3) Les chiffres de ce tableau sont extraits des budgets que les maires de ces villes ont bien voulu nous communiquer.

même importance, soit Saint-Etienne (193.000 habitants), Nantes (194.000 habitants) et Toulouse (180.000 habitants), voici le montant de leur budget avec indication de leur dépense par tête d'habitant :

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Strasbourg ..... | 117 | millions, | soit | 677 | fr. | par habitant. |
| Saint-Etienne ..... | 83 | — | — | 223 | — | — — |
| Nantes ..... | 69 | — | — | 372 | — | — — |
| Toulouse ..... | 48 | — | — | 270 | — | — — |

En déduction de ces chiffres, le rapport conclut que certaines municipalités des grandes villes d'Alsace et de Lorraine se livrent à des « dépenses somptuaires d'un caractère manifestement excessif. »

Ce rapport peut faire croire que le contribuable strasbourgeois se trouve dans l'obligation de verser deux à trois fois plus d'impôts que le contribuable nantais, toulousain et stéphanois (1). Il faudrait ramener les choses à leur exacte vérité et se méfier des chiffres cités en bloc pour entrer davantage dans les détails. C'est ce que nous avons essayé de faire dans le tableau ci-dessus.

On ne peut pas comparer le total des dépenses des communes comme le fait le rapport de M. de Lasteyrie, car suivant qu'une ville a plus ou moins de services publics, les dépenses de ces services figurent dans le

(1) En procédant à notre tour à des comparaisons de ce genre, nous avons négligé la différence de composition des classes des contribuables nantais, stéphanois et strasbourgeois. Ainsi il se peut que la proportion d'enfants dans une ville soit plus importante que dans une autre ville. Les impôts se répartissent alors sur un plus petit nombre de contribuables. Mais une telle différence, si elle existe, ne peut-être qu'insignifiante par rapport à la grandeur des proportions envisagées plus bas et les résultats auxquels nous sommes arrivés n'en seraient guère modifiés de façon appréciable.

budget et augmentent le total de ce dernier. A ces dépenses correspondent des recettes que les habitants payent en tant qu'usagers et non pas en tant que contribuables. D'autre part, il faut aussi tenir compte de la fortune des villes comparées. Suivant l'importance des revenus du patrimoine communal, les charges des habitants varient. A ces revenus correspondent, pour les communes, des dépenses d'entretien du patrimoine (p. ex. pour les bâtiments), celles-ci grossissent aussi le budget, mais ont une contrevaleur dans des recettes plus importantes. Seule l'importance des centimes peut entrer en ligne de compte de comparaison. La colonne 7 de notre tableau nous montre la charge des centimes par habitant. Elle est de 268 fr. 08 à Strasbourg, en 1931, et de 153 fr. 72 à Saint-Etienne et de 172 fr. 78 à Nantes; elle est donc loin d'être le double à Strasbourg par rapport à Nantes.

Mais en procédant ainsi, on néglige les autres charges que supporte le contribuable, telles que les octrois, les taxes diverses, la part au fonds commun, etc. Si on tient compte de ce supplément d'impositions du contribuable, on arrive aux chiffres de la colonne 9. Les charges par habitant à Strasbourg en 1931, étaient de 306 fr. 71, à Nantes seulement de 275 fr. 07 et à Saint-Etienne de 231 fr. 92. Ce sont là les seules bases exactes de comparaison possibles des dépenses fiscales par habitant. Le strasbourgeois moyen, loin de payer le double du nantais moyen, comme le prétend l'article cité plus haut, paye seulement 11,5 % de plus que lui et 27 % plus qu'un stéphanois.

Mais ce n'est pas ainsi que calcule le contribuable. Il ne se rend pas compte, dans la vie journalière, du poids des taxes et octrois qu'il supporte. La base de

comparaison, toujours inexacte, mais quand même entrée dans les coutumes, est constituée par la feuille de contribution. La ville de Strasbourg, comme la plupart des villes d'Alsace, ne prélevant presque pas d'octroi, ce qui est incontestablement un grand progrès est pour cette raison considérablement handicapée dans un calcul de ce genre.

Jusqu'à présent, nous n'avons parlé que du contribuable moyen. Ce mot n'a pas de grande signification pratique. Pour serrer le problème de plus près, il faut analyser plus à fond la répartition des charges suivant les différentes catégories de la population.

Les impôts locaux ne pèsent pas sur les mêmes catégories de personnes des deux côtés de l'ancienne frontière.

Si une catégorie de contribuables paye moins en Alsace que la catégorie correspondante de l'intérieur, la différence est forcément reportée sur une autre catégorie qui acquittera plus d'impôts, car la somme globale à payer ne peut pas varier. Si donc, à Strasbourg, une catégorie (propriétaires fonciers) paie moins que celle de l'intérieur, il faut en conclure qu'une autre catégorie paie à sa place (salariés). Voici comment cela se produit :

En Alsace-Lorraine le centime additionnel est calculé sur la base des cédules suivantes :

1) la propriété foncière non bâtie;
2) la propriété foncière bâtie;
3) l'impôt professionnel;
4) l'impôt sur les traitements et salaires;
5) l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers.

Nous négligeons ici l'impôt sur les mines, dont le rendement en tant qu'impôt local est aussi faible en France qu'en Alsace-Lorraine.

A l'intérieur, les bases de calcul des impôts ne sont pas les mêmes, ce qui a pour conséquence que le centime additionnel a une valeur très différente. Les cédules suivantes y sont mises à contribution :

1) la propriété foncière non bâtie;
2) la propriété foncière bâtie;
3) la patente;
4) la personnelle-mobilière.

Comparons ces cédules locales d'Alsace et de l'intérieur entre elles. La propriété bâtie et la propriété non bâtie sont frappées par un impôt semblable. On peut donc facilement comparer les charges qui pèsent sur elles.

L'impôt sur la patente correspond à l'impôt professionnel de chez nous. Il frappe la même catégorie de citoyens, mais il pèse de façon différente sur les pauvres que sur les riches.

Par contre, l'impôt sur les traitements et salaires n'existe pas au point de vue communal ni départemental, pas plus que l'impôt sur les capitaux mobiliers. Il en résulte que le salarié, l'empoyé, le fonctionnaire, le retraité, le propriétaire d'obligations ou de créances ont raison lorsqu'ils disent que dans nos trois départements ils paient davantage d'impôts locaux que dans les trois départements voisins. Car dans les anciennes provinces, on ne paie aucun impôt local sur les traitements, salaires, pensions ou capitaux.

Mais on y paie la personnelle-mobilière. Certaines personnes voudraient la considérer comme correspondant à l'impôt sur les traitements et salaires. C'est une appréciation légèrement erronée, attendu que cet impôt est applicable non seulement aux salariés, employés, fonctionnaires ou retraités, mais à tous

les contribuables sans exception, alors que chez nous l'impôt sur les traitements et salaires ne s'applique que rigoureusement à la catégorie des salariés et pensionnés. Pourtant, nous avons essayé de comparer les différentes contributions en ajoutant à l'impôt sur les traitements et salaires l'impôt sur les capitaux et en rapprochant le total ainsi obtenu du rendement de la personnelle-mobilière de l'intérieur. Nous croyons serrer la vérité d'assez près en agissant de cette façon. La plupart des locataires sont ou bien fonctionnaires, salariés, retraités, ou bien propriétaires d'actions, d'obligations, de créances. Il n'y a que les propriétaires fonciers et les industriels qui, éventuellement, ne tombent pas dans la catégorie envisagée ci-dessus et ceci est bien improbable, la fortune mobilière étant actuellement répartie également dans ces milieux. Pour ces raisons, il nous a semblé possible de faire une comparaison entre la catégorie des contribuables payant la personnelle-mobilière et la catégorie des contribuables frappés par les impôts sur les traitements, salaires et capitaux.

Voici le résultat de ces comparaisons faites entre Nantes et Strasbourg pour l'exercice 1931. La propriété bâtie et non bâtie paye à Strasbourg 185 centimes prélevés sur un principal fictif de 2.661.218 fr. 09 ce qui fait 4.923.253 fr. 46. Tandis qu'à Nantes, le principal fictif correspondant est de 770.630 × 704,91 centimes = 5.432.247 fr. 93. Comme Nantes a 10.017 habitants en plus de Strasbourg, suivant l'évaluation de 1926, il faut déduire 5,4 % de 5.432.247 fr. 93, égal 293.341 fr. 38, reste 5.138.906 fr. 55. Par conséquent, la classe des propriétaires de bâtiments et de terres paye à Nantes 215.753 fr. 09 de plus qu'à Strasbourg, compte tenu de la différence d'habitants entre Nantes

et Strasbourg. Mais nous savons qu'à Nantes on paye plus d'octroi et de taxes qu'à Strasbourg. On y paye exactement 10.255.900 francs de plus qu'à Strasbourg (16.992.000 — 6.736.100). Il est très difficile de savoir exactement dans quelle porportion la classe des propriétaires participe au payement de ces dix millions. Un calcul rudimentaire nous permet de supposer que cette classe paye environ 16 %. En conséquence, les propriétaires fonciers nantais payent 1,6 millions + 215.753,09 = environ 1,8 millions de francs de plus d'impôts que la classe strasbourgeoise correspondante.

Par contre, pour les salaires et traitements et les capitaux, cette proportion est entièrement renversée. Les principaux fictifs des deux impôts furent, en 1931, de 11.717.458 fr. 85 × 185 centimes = 21.677.298 fr. 85. Tandis que la contribution mobilière est calculée sur un principal de 898.789 × 704,91 centimes = 6 millions 335.653,54. Les contribuables strasbourgeois des salaires et traitements et des capitaux constatent ainsi qu'ils sont plus de trois fois et demie plus imposés que les nantais, car de 6.335.653,54 il faut déduire 5,4 % qui constituent la différence de la population : 342.115,29 =5.993.538,25. Le contribuable nantais de la personnelle-mobilière ne paye ainsi que 27,6 % du montant du contribuable strasbourgeois des salaires, traitements et capitaux. A Strasbourg, cette classe paye 15.683.760 fr. 60 de plus qu'à Nantes. Il est vrai que les taxes pèsent plus lourdement sur la population nantaise et qu'en gros on peut dire que 70 % des taxes tombent sur la catégorie envisagée. La différence de taxes entre les deux villes étant de dix millions, la somme de sept millions tombe en plus sur les nantais. Les salariés et capitalistes strasbourgeois ne payent que 15.683.760 fr. 60—7 millions = environs 8 millions

et demi de plus que les nantais, compte tenu de la différence de population et de l'octroi. Autrement dit, un nantais imposé par la personnelle-mobilière paye 40 % d'impôts en moins qu'un strasbourgeois. Ceci prouve que même en tenant compte des taxes et octrois, le contribuable strasbourgeois des traitements, salaires et capitaux acquitte deux tiers d'impôts en plus que s'il habitait à Nantes.

Par contre, pour les professions, les charges sont assez voisines dans les deux villes. A Strasbourg, on paye 10.909.731 fr. 85 × 185 centimes + 8 centimes = 21. 085.591 fr. 08. A Nantes, la patente se calcule sur un principal de 2.657.695 fr. 84 × 707,91 centimes = 18.814.094 fr. 61. En diminuant ce chiffre de 5,5 %, différence de la population : 1.015.961,09 reste 17 millions 808.133 fr. 52. A Strasbourg, la classe des industriels et commerçants paye donc 3.277.467 fr. 56 de plus d'impôts directs qu'elle ne payerait à Nantes. Par contre, à Nantes, on paye 10 millions de plus de taxes et d'octrois qu'à Strasbourg. Environ 14 % sont supportés par le commerce et l'industrie = 1,4 millions. On peut donc dire que les charges des commerçants et industriels sont assez importantes et presque égales dans les deux villes. Compte tenu de la différence d'octroi et de population, les industriels et commerçants Nantais payent 1.877.457 fr. 56, ou encore 9 % de moins que les Strasbourgeois.

## SECTION II

### *Conséquences économiques et sociales.*

Nous avons vu par quelles classes de la société sont payés les impôt locaux. Posons-nous la question :

Quelle est la répercussion des impôts locaux sur les différentes catégories de contribuables?

*L'impôt foncier et la classe agricole.* — Les agriculteurs sont, au point de vue des impôts locaux, la classe la plus favorisée. En 1932, ils payent seulement 3,7 % de l'ensemble des charges départementales. Car depuis 1901, les propriétés non bâties n'ont plus été réévaluées dans leur ensemble. Une faible augmentation de taux de 4 à 6 % de l'impôt foncier a eu lieu en 1925. Depuis ce moment, le principal fictif est resté à peu près stationnaire. Les impôts payés par les agriculteurs sont payés comme si la dévalorisation du franc n'était pas intervenue.

Au lieu de payer des impôts ils peuvent faire des économies. La rapide progression de leurs comptes en banques peut s'expliquer ainsi. La banque rurale et la banque fédérative ont vu les comptes de dépôt augmenter de façon considérable, la première de 43,4 millions du 31 décembre 1919 à 193,5 millions au 31 décembre 1929, et la deuxième de 8,7 millions à 390,2 millions dans le même laps de temps. Soit au total une augmentation de 531,6 millions de francs en l'espace de dix ans (1).

D'autres banques, comme le Crédit industriel d'Alsace et de Lorraine et la Société générale alsacienne de banque ont aussi vu monter jusqu'en 1929 (début de la crise) les comptes de dépôts des agriculteurs. Mais la plus grande partie de ces nouveaux dépôts provient des gains réalisés durant la période d'inflation.

(1) Paul Klein. — *L'évolution contemporaine des banques alsaciennes*, Paris, 1931, Librairie générale de droit et de jurisprudence, p. 252.

*L'impôt sur les bâtiments et les propriétaires.* — De même que les agriculteurs, les propriétaires de maisons sont loin d'être écrasés par l'impôt local sur les bâtiments. Les évaluations n'ont plus été refaites depuis 1926 et pourtant les loyers ont plus que doublé depuis cette époque. Voici l'argument principal que les propriétaires invoquent pour justifier cette exemption partielle : les lois restrictives sur les loyers apportent une entrave au développement normal de la matière imposable. Mais les propriétaires n'ont pas attendu la fin de la législation spéciale pour augmenter leurs locataires, souvent même plus que la loi n'aurait toléré.

On pourrait donc imposer davantage les propriétaires qui bénéficient, par rapport aux autres contribuables, d'un traitement vraiment trop avantageux. Il faudrait doubler le taux pour que le rendement de l'impôt atteigne la part que cette cédule occupait dans le produit total des impôts locaux d'avant guerre.

Remarquons aussi que l'exemption de quinze ans de tout impôt foncier dont bénéficient les nouvelles constructions explique en partie l'importance du nombre de constructions nouvelles.

*Les impôts sur les professions et sur les grands magasins et la classe des commerçants et industriels.* — Avant le 1er janvier 1932, la situation des commerçants en Alsace et en Lorraine n'était pas plus défavorable prise dans son ensemble que la situation de leurs confrères de l'intérieur de la France. Mais dans la classe des commerçants, il y a de petits contribuables et de gros contribuables. Suivant qu'on envisage les uns ou les autres, la situation en Alsace est plus ou moins favorable.

Pénétrons un peu plus dans les détails et comparons la patente payée par une petite entreprise avec l'impôt sur les professions acquitté en Alsace par une petite entreprise. Ensuite nous ferons la même comparaison pour une grande entreprise.

La patente à l'intérieur n'est pas répartie équitablement entre les contribuables. Elle se compose de droits fixes et de droits proportionnels calculés sur les signes extérieurs. Elle forme par conséquent une progression à rebours, les petits contribuables payant plus que les grands, toutes proportions gardées. M. Caillaux a déjà mis en lumière cette improportionnalité de la patente dans une lettre à la Commission des réformes fiscales (1). L'impôt sur les professions, au contraire, est progressif en Alsace et en Lorraine. En général, les petits commerçants de l'intérieur payent plus d'impôts locaux que ceux d'Alsace, tandis que pour les grandes entreprises c'est l'inverse. Aussi les grandes affaires, et surtout les grands magasins (2) sont profondément handicapés en Alsace et en Lorraine. Les petites affaires, au contraire, moins imposées que celles de l'intérieur, font un supplément de bénéfices en vendant leurs marchandises au prix des grands magasins. La vie reste très chère en conséquence. Ceci constitue un empêchement pour les commerçants qui devraient pouvoir exporter facilement et trouver une forte clientèle dans les provinces de la rive droite du Rhin géographiquement si rapprochées des nôtres.

La vie est-elle plus chère en Alsace et en Lorraine que dans les autres provinces françaises? Jusqu'à pré-

(1) *Bulletin de Statistique et de Législation comparée*, nov. 1907, p. 476.

(2) Voir l'impôt sur les grands magasins, p. 122.

sent, la preuve certaine de cette assertion n'a pas encore été fournie. Les statistiques, basées sur des éléments différents à Strasbourg et dans d'autres villes, ne nous permettent pas d'arriver à des conclusions précises.

La comparaison d'une grande ville, Metz, avec Nancy située à proximité, se trouvant sous un autre régime d'impôts locaux, faite par M. Paul Vautrin, maire de Metz, en 1930, donc avant l'intervention de la loi Nominé, fait ressortir que la vie à Metz est moins chère qu'à Nancy. Les industriels messins supportent moins d'impôts que les industriels nancéens. M. Vautrin (1) conclut : « Si pour certains articles ou dans certaines maisons, on constate à Metz des prix de vente supérieurs à ceux de Nancy, pour la même qualité de marchandise, dans des magasins du même genre et de la même catégorie, que l'on cesse donc enfin d'en imputer la faute aux impôts locaux qui ne peuvent, en aucun cas, exercer cette influence... Il appartient aux vendeurs, de même qu'aux consommateurs, d'approfondir ce problème. Ce n'est plus de ma compétence. Et n'avons-nous pas déjà constaté dans la même ville — et la preuve en a été établie à Metz — des différences de prix très sensibles entre des magasins de la même branche? Point n'est besoin pour cela d'aller dans une autre ville. C'est au consommateur à faire son choix ».

Seulement l'exemple de Metz n'est pas concluant pour d'autres villes comme Strasbourg ou Mulhouse, où le nombre de centimes est bien plus élevé. Les

(1) Paul Vautrin, maire de Metz. — *De quelques aspects des impôts locaux au point de vue communal*, Metz, 1931, imprimerie du *Journal de Lorraine*.

charges d'impôts étant plus grandes dans ces villes que dans les villes similaires de l'intérieur, le prix de la vie doit fort probablement être légèrement plus élevé en Alsace.

D'autre part, depuis 1932, les impôts sont plus élevés. Les affaires dont la productivité dépasse 165.000 francs paient 4 % au lieu de 3 % d'impôts, c'est-à-dire 33 % d'impôts de plus. Nous ne pouvons encore connaître les répercussions de cette loi. Mais il est plus que probable qu'elle élèvera le prix de revient des produits vendus et renchérira la vie en conséquence.

Les commerçants peuvent donc moins facilement qu'auparavant songer à l'exportation. Leurs efforts les plus méritoires seront partiellement paralysés. Toute la nation en remarquera le résultat sous forme de déficit de notre balance du commerce.

Dans certains départements atteints particulièrement par la crise économique, comme le Haut-Rhin, l'élévation de l'impôt sur les professions pourra, pour de nombreuses maisons de commerce, constituer la goutte qui fera déborder le vase ou,en d'autres termes, entraîner la fermeture de quelques entreprises.

Y a-t-il un rapport entre la grandeur de *l'impôt sur les professions* et le déplacement de *sièges sociaux* de plusieurs grandes maisons d'Alsace vers Paris ou d'autres villes?

Nous avons montré plus haut que surtout les grandes affaires sont défavorisées en Alsace et en Lorraine et notamment les grands magasins. S'ils déplaçaient leur siège social d'une ville d'Alsace vers Paris, l'article 12 de la loi du 8 juin 1896 s'appliquerait à eux, disant : « pour les industries qui ont leur siège dans un autre département et des succursales

en Alsace-Lorraine, il y a lieu de déduire de la productivité de ces succursales une part correspondante au profit de la direction centrale ». Généralement, les contributions directes déduisent 10 % de la productivité totale d'une entreprise pour rémunérer la direction. Si donc, une entreprise paye X francs de plus d'impôts locaux en Alsace-Lorraine qu'elle ne le ferait à l'intérieur, elle aurait avantage de $\frac{X}{10}$ francs à déplacer sa direction à l'intérieur. Seulement comme un grand nombre d'autres éléments entrent en ligne de compte pour choisir la ville dans laquelle une affaire met sa direction commerciale, on peut dire que pratiquement aucune affaire n'a déplacé son siège social de Strasbourg vers l'intérieur pour des raisons d'impôts locaux.

*Les impôts sur les traitements et salaires et capitaux et la classe des capitaliste et salariés.* — Les salariés, employés, fonctionnaires, capitalistes sont de beaucoup plus durement imposés en Alsace et en Lorraine qu'ils ne le seraient à l'intérieur de la France (3 1/2 de plus en moyenne si on tient compte des impôts seulements et 2 fois si on tient compte des taxes et octrois).

Une distinction suivant la grandeur des revenus s'impose toutefois. Les traitements et salaires sont imposés d'après un tarif progressif. En effet, M. A... ayant dix fois plus de revenus que M. B... ne prendra pas un logement dix fois plus cher, mais seulement peut-être six fois plus cher. M. B... sera donc imposé plus que proportionnellement par rapport à M. A... Pour les petits revenus, la situation se rapproche sensiblement dans toutes les provinces. Mais pour les

revenus moyens et surtout pour les grands revenus, la différence augmente grarduellement. Un graphique a deux courbes partant de deux points voisins et s'élevant l'un très rapidement et l'autre lentement, permettrait de mieux comprendre la croissance des écarts avec l'éloignement du point d'origine.

EN 1930 (1)

| Un salarié paye à Metz où il habite : | | Un locataire paye à Nancy où il habite : | | Différence d'impôts |
|---|---|---|---|---|
| à un salaire ou traitement de : | à la commune 145 cent. add. | un loyer annuel de : | à la commune 412,4 cent. add. | |
| 8.000 fr. | 107 09 | 1.200 | 41 87 | 65 22 |
| 10.000 » | 141 31 | 1.800 | 94 21 | 47 10 |
| 12.000 » | 190 77 | 2.400 | 125 61 | 65 16 |
| 16.000 » | 437 13 | 3.000 | 167 48 | 269 75 |
| 20.000 » | 618 16 | 3 600 | 209 36 | 408 80 |
| 25.000 » | 618 16 | 4.500 | 314 03 | 304 13 |
| 30.000 » | 855 52 | 6.000 | 418 71 | 436 81 |
| 40.000 » | 1.435 11 | 8.000 | 575 72 | 857 39 |
| 50.000 » | 2.060 81 | 10.000 | 732 74 | 1.328 67 |
| 60.000 » | 2.936 63 | 12.000 | 889 75 | 2.046 88 |
| 75.000 » | 4.514 15 | 16.000 | 1.046 77 | 3.467 38 |
| 100.000 » | 7.301 15 | 20.000 | 1.465 48 | 5 835 67 |
| 150.000 » | 11.530 63 | 30.000 | 2.093 55 | 9.436 08 |

Si l'on compare les charges fiscales des salariés au titre des impositions locales à Strasbourg et à Paris, pour l'année 1931, en considérant, comme élément de comparaison, qu'à Strasbourg les salariés payent l'impôt local sur les salaires et qu'à Paris, ils payent la contribution mobilière et la taxe sur les locaux d'habitation, on relève qu'à Paris le salarié marié ayant deux enfants mineurs à sa charge et un salaire de 15.000 francs, paye au titre des impôts locaux définis de la sorte, 26 francs, tandis qu'à Strasbourg, il paye

(1) Extrait du livre de M. Vautrin, *op. cit.*, p. 41.

345 francs (différence entre les impôts : 319 francs), que pour un salaire de 20.000 francs le Parisien acquitte 158 francs et le Strasbourgeois 790 francs (différence : 632 francs). La différence entre le montant des impositions augmente donc de plus en plus, quand les salaires augmentent de 319 francs à 632 fr. dans l'exemple précité.

L'examen du tableau ci-contre nous fera arriver aux mêmes constatations.

Jusqu'à 16.000 francs, les impôts de Metz ne forment que le double de ceux de Nancy; à partir de là, jusqu'à 50.000 francs, ils sont trois fois plus élevés, puis jusqu'à 75.000 francs, ils sont quatre fois plus élevés, enfin, à partir de 100.000 francs, ils sont cinq fois plus élevés que ceux de Nancy.

Les impôts sur les salaires et traitements frappent surtout les grands traitements. Aussi, les assujettis qui en ont la possibilité, comme c'est le cas pour les fonctionnaires d'élite, quittent l'Alsace et la Lorraine malgré les indemnités spéciales dont ils ont profité jusqu'à présent, car ces indemnités ont insuffisamment contrebalancé leur surcroît de dépenses. On peut même dire que si ces indemnités spéciales venaient à être supprimées, la plus grande partie des fonctionnaires français d'avant 1918 quitteraient précipitamment l'Alsace.

Il arrive très souvent que des directeurs de grandes affaires à qui on offre une situation en Alsace viennent consulter la direction des contributions directes. Dès qu'ils connaissent le montant des impôts locaux qu'ils auront à payer, ils demandent soit une indemnité spéciale à l'entreprise qui veut les engager ou, au contraire, ils renoncent à venir en Alsace.

Les rentiers ne payeraient pas autant d'impôts à

l'intérieur. La personnelle-mobilière y est bien plus clémente. Aussi ont-ils tout avantage à quitter nos provinces aussitôt que possible.

Enfin les capitalistes paient l'impôt sur les capitaux, qui n'existe pas en France. Quoique la fraude fiscale soit aisée par suite de manque de contrôle, la fraude légale semble bien plus indiquée. En déplaçant l'habitation principale de l'Alsace ou de la Lorraine vers l'intérieur, les contribuables bénéficient de l'exemption de cet impôt. Les personnes compétentes prétendent même qu'il faut attribuer en partie la crise des dépôts bancaires qu'on peut constater en Alsace et en Lorraine à l'importance du facteur impôt sur les capitaux. Certaines personnes hésitent de déposer des capitaux dans les banques alsaciennes, craignant bien injustement du reste qu'ils pourraient être imposés par l'impôt local sur les capitaux.

Mais cet impôt ne frappe que les titres ou créances placées à longue durée; pour cette raison, pareille crainte est non fondée. Concluons qu'en moyenne on peut remarquer dans des villes de l'intérieur que les dépôts en banque sont plus importants qu'en Alsace-Lorraine et qu'un des facteurs expliquant ce phénomène semble être celui des impôts (1).

Sous ce poids des impôts, l'esprit d'épargne souffre profondément dans toutes les classes sociales.

Peut-on constater une influence de l'impôt sur les traitements et salaires s'exerçant sur le mouvement ouvrier? Tant de facteurs entrent en ligne de jeu pour expliquer le déplacement des ouvriers : les impôts

(1) Il y a bien d'autres facteurs qui l'expliqueront. Perte de capitaux des Alsaciens, lors de l'inflation allemande et française, proximité de l'étranger pour y faire des placements, etc.

sont généralement leur dernier souci. La question de trouver du travail est essentielle pour eux. Leurs préoccupations essentielles sont de s'installer dans une grande ville ou à proximité d'une grande ville, ainsi que de rester près de leur famille.

Le seul mouvement qu'on puisse remarquer est constitué par cette quantité d'agglomérations formées par les ouvriers autour des grandes villes où ils travaillent. Ce retour à la campagne s'explique parce que les ouvriers y vivent à meilleur marché, le logement est moins cher et la culture de quelques champs leur procure les légumes et fruits dont ils se servent pour se nourrir. La question impôts passe en arrière-plan. Toutefois, elle incite les ouvriers à demeurer dans des villages où les centimes sont toujours moins élevés que dans les grandes villes.

Les impôts locaux ont-ils une influence sur le marché financier? Oui, car dans les dernières années, on a constaté que la plus grande partie des contribuables paient leurs impôts dans les trois mois après l'émission des rôles. Ainsi pour Strasbourg ville et Strasbourg campagne les rôles de 1931 ont été émis le 20 mai 1932. Sur 98 millions dûs par les contribuables, 78 ont été versés dans les trois mois et demi qui ont suivi cette date. Les contribuables font donc durant trois mois par an, des prélèvements massifs sur leurs comptes en banque pour payer leurs impôts.

Mais il ne faudrait pas exagérer l'importance de cette remarque, car les impôts d'Etat rentrent également à d'autres moments de l'année de façon massive dans les Caisses de l'Etat. En conséquence, les prélèvements d'impôts en banque se répartissent sur une assez grande partie de l'année. Comme d'autre part, toutes proportions gardées, les impôts locaux prélevés sur

le marché monétaire par rapport à l'ensemble des capitaux qui y circulent ne constituent qu'une assez faible proportion, la disparition de ces sommes n'a pas une aussi grande importance qu'on pourrait le croire à première vue.

*En résumé*, jusqu'à présent, les agriculteurs d'Alsace et de Lorraine étaient favorisés par rapport aux paysans de l'intérieur. Le même cas s'est produit pour les propriétaires de maisons, tandis qu'en général les commerçants et industriels payent à peu près la même chose ou légèrement plus que leurs confrères des anciens départements. Enfin, les salariés et détenteurs de capitaux mobiliers payent à peu près le double d'impôts que s'ils habitaient dans les anciennes provinces.

Depuis l'intervention de la loi du 9 avril 1932, les agriculteurs continuent à bénéficier d'un traitement de faveur immérité, les salariés ont été à juste titre dégrevés, quoiqu'on pourrait critiquer l'opportunité de favoriser les salaires dépassant 150.000 francs, le grand commerce et la grande industrie payent les frais de la réforme. Sous l'influence de cette loi, la vie ne manquera pas de renchérir en Alsace et en Lorraine par rapport aux autres départements français.

Dans les petites communes qui ne prélèvent que peu de centimes, ces injustices ne se feront pas fortement sentir. C'est dans les grandes villes qu'on remarquera les résultats de la loi de 1932, car les centimes y sont très élevés. Comment faut-il expliquer les fortes dépenses des grandes villes? Un aperçu de la législation municipale spéciale à l'Alsace et à la Lorraine nous en montrera l'origine.

## ANNEXE.

### LE REGIME MUNICIPAL SPECIAL DE L'ALSACE-LORRAINE ET SON INFLUENCE SUR LES FINANCES ET L'ECONOMIE REGIONALES (1)

SOMMAIRE. — 1) Aperçu du régime municipal spécial d'Alsace-Lorraine. — 2) Répercussion du régime municipal spécial sur les finances et l'économie régionales; Discours de M. Laval lors des débats de la loi du 9 avril 1932 sur l'institution d'une tutelle administrative plus étendue.

L'exemple de l'Alsace-Lorraine semble prouver qu'une législation municipale trop libérale a plus d'inconvénients au point de vue financier et économique que d'avantages.

*Aperçu du régime municipal spécial de l'Alsace-Lorraine.* — La législation municipale actuelle de l'Alsace-Lorraine est basée sur l'excellente loi du 6 juin 1895 qui a, pour des raisons politiques, été si malencontreusement modifiée par la loi du 17 octobre 1919 (art. 8).

Les deux caractéristiques essentielles de la loi de 1895 sont la distinction des communes en grandes et petites communes et la nomination des maires par le gouvernement.

(1) Rapport présenté sur les travaux de la Commission des lois administratives au sujet de l'introduction de la loi du 5 avril 1884 (Organisation municipale), fait par M. Antony. Strasbourg 1923.

Niboyet. — Organisation administrative.

Les petites communes sont placées sous la tutelle des sous-préfets. Les grandes communes ressentent le poids de la tutelle d'une façon bien indirecte, mais efficace tout de même. Les maires et adjoints sont nommés sur proposition du conseil municipal par ordonnance impériale, si la nomination est refusée le conseil procède à un nouveau vote, si cette seconde proposition n'est pas non plus admise, le ministère est autorisé à nommer un administrateur provisoire (art. 10). La situation des maires est donc assez complexe. Ils ne sont pas à proprement parler des agents du gouvernement, puisqu'ils sont proposés par le Conseil municipal. Ils sentent le besoin de garder sa confiance, car ils ne voudraient à aucun prix cesser d'être les maires proposés par le Conseil pour devenir des administrateurs provisoires. M. Antony, ancien directeur de l'intérieur au Commissariat général, dans une étude sur cette question, fait un éloquent plaidoyer en faveur de cette ancienne institution. Les maires étaient loin de rester indifférents au mouvement de l'opinion publique et s'efforçaient non seulement par leurs qualités d'administrateurs, mais aussi par leur habileté politique, de rester dans les bonnes grâces de la majorité du conseil.

« Mais inversement, l'investiture que leur donnait le gouvernement, la pression plus ou moins déguisée exercée au préalable sur le Conseil municipal pour amener la proposition d'un administrateur bien vu par le gouvernement, amenait une liaison étroite entre lui et les maires. Le traité qui liait d'autre part le Conseil municipal au maire, donnait à ce dernier une indépendance réelle à l'égard des majorités politiques. Il n'avait pas de clientèle à satisfaire et il n'était soumis que de loin aux contingences électorales. Tout cela

faisait que les maires de la loi de 1895 pouvaient garder un certain équilibre entre les deux pouvoirs d'où ils tenaient leur mandat et administrer avec un réel souci de l'intérêt public. De son côté, le gouvernement avait toute sécurité avec eux parce que la formation professionnelle que presque tous tenaient de leur qualité originelle de fonctionnaires garantissait de leur part non une obéissance servile, ce qu'aucun gouvernement n'a au fond intérêt à désirer, mais une orientation d'activité dans le sens général des directives gouvernementales. Les villes avaient surtout apprécié, sous le régime des maires de carrière, les avantages qu'elles pouvaient trouver à laisser diriger leurs affaires par des administrateurs professionnels (1). »

Le système de la nomination des maires par l'autorité de tutelle a été supprimé le 17 octobre 1919 et le régime de l'élection des maires d'après la loi du 5 avril 1884 l'a remplacé, de sorte que l'ancienne loi a été modifiée en partie. Elle n'est plus que comparable à un temple dont on a retiré une des colonnes principales de soutien. L'édifice peut-il encore tenir?

Dans les petites communes, la tutelle des sous-préfets joue encore normalement comme sous le régime de la loi de 1895. Dans les grandes communes, par contre, toute tutelle a disparu en matière budgétaire, la loi de 1895 n'ayant prévu qu'un contrôle sur les prérogatives des maires et du Conseil municipal en matière d'administration du patrimoine et non pour le budget. C'est dans ce domaine qu'existe la grande différence entre la loi de 1884 et celle de 1895 sur l'organisation municipale. Tandis que les conceptions sur

(1) Rapport Antony, *op. cit.*, p. 17.

les recettes et les dépenses sont semblables dans ces deux lois, il n'en va pas de même en matière de tutelle budgétaire.

Les préfets de l'intérieur ont le droit de règlement du budget; ils peuvent redresser le budget et notamment réduire les dépenses ou les rejeter totalement. Une seule limite leur est imposée, celle de ne pas comprimer le budget au-delà des centimes que le conseil peut librement voter. Cette restriction ne joue naturellement que dans les communes peu dépensières, dans les autres communes, le préfet exerce une tutelle réelle et très efficace sur la vie financière des communes.

En Alsace-Lorraine, où nos grandes villes perçoivent tant de centimes additionnels, un préfet armé des pouvoirs de la loi de 1884 pourrait réduire les centimes dans une proportion notable. C'est la raison principale pour laquelle les maires d'Alsace-Lorraine se sont si vivement opposés, en 1919, à l'introduction en bloc de la loi de 1884. La loi locale municipale de 1895 laisse les maires des grandes communes de nos trois départements sans contrôle : ils pourraient faire toutes les largesses et folies sans que le préfet puisse intervenir. La loi et la pratique sont d'accord, l'autorité de tutelle n'a aucune espèce de pouvoir sur les dépenses facultatives. Cette liberté laissée par la loi de 1895 aux maires des grandes communes s'explique parce qu'on avait à faire à d'anciens fonctionnaires d'Etat qualifiés par leurs aptitudes administratives à grande envergure et se trouvant à l'abri des fluctuations de la vie politique. « De tels maires ont ainsi pu traiter sans contrôle toutes les affaires communales : créer des services municipaux, recruter le personnel qui leur paraissait nécessaire, prendre des engage-

ments envers lui, entamer de vastes programmes de travaux, accorder des subventions, se lancer dans des entreprises à forme industrielle, etc. » (rapport de M. Antony).

Cette liberté n'a point eu d'inconvénient financier avant la guerre. Les centimes étaient alors de 94 en moyenne en Alsace-Lorraine. Mais l'accroissement des libertés municipales après la guerre a accru les centimes de 40 % malgré la stabilité du principal fictif, ils étaient en 1928 de 131. Pourtant de nombreuses dépenses communales n'ont pas varié par rapport au niveau d'avant guerre ou ont tout au plus été multipliées par le coefficient de dévalorisation (Service des intérêts des dettes, Instruction publique et Cultes). C'est donc, que les maires, profitant de leurs pouvoirs, ont réalisé des largesses sous forme de hauts traitements et de grandes pensions, d'une part, et de favoritisme des électeurs influents, d'autre part. Ainsi, à Strasbourg, un employé municipal peut toucher une pension allant jusqu'à 85 % de son traitement. Comme il y a des traitements allant jusqu'à 90.000 francs, un employé peut recevoir jusqu'à 76.500 francs de pension, tandis que les fonctionnaires d'Etat du cadre général se voient attribuer au plus 30.000 francs de pension. Comme les traitements, à situation administrative égale, sont supérieurs pour la ville à ceux de l'Etat, il peut arriver qu'à situation égale un employé municipal se voit attribuer une pension plus élevée que le traitement d'un fonctionnaire d'Etat. Il est vrai que ces mœurs politiques sont souvent la conséquence de tout régime démocratique. Mais elles n'auraient pu se manifester aussi intensément sous le régime des maires de carrière ou sous le contrôle de la tutelle administrative institué par la loi de 1884.

Il faut donc chercher un remède à cette situation. Les préfets ont-ils en leur pouvoir les moyens pour comprimer les budgets trop élevés actuellement? Deux textes se trouvent à leur portée. L'article 75, alinéa un, n° 4, et alinéa deux, n° 3, fixe le point où l'intervention de l'autorité de tutelle est nécessaire. Le texte de l'alinéa deux, n° 3, dispose que l'autorité de surveillance (préfets dans les grandes communes, sous-préfets dans les petites) doit intervenir pour autoriser la perception des centimes additionnels dès que ceux-ci dépassent le tiers du montant total des contributions sur lesquelles les centimes sont basés. En d'autre termes, le Conseil municipal est libre de voter 33 centimes 1/3; s'il dépasse ce chiffre, il doit se faire autoriser. Une autre règle, celle de l'alinéa un, n° 4, dispose que dans les petites communes, l'autorité de surveillance compétente cesse d'être le sous-préfet pour devenir le préfet à partir du moment où le nombre des centimes additionnels dépasse 100 % du principal. Ces deux textes permettraient à l'autorité de tutelle d'atteindre les dépenses facultatives dès que les centimes dépassent 33 1/3. Mais la loi de 1895 fixe que le vote du Conseil municipal permet aux maires d'engager valablement les dépenses. Le contrôle préfectoral survient donc trop tard. On conçoit que les préfets aient toujours évité jusqu'à présent de se servir d'un pareil texte.

Il faut donc renforcer l'autorité de tutelle, soit en adoptant la loi de 1884 et en donnant ainsi aux préfets les pouvoirs de juger de l'opportunité des dépenses soit en adoptant entièrement la loi de 1895 et en rendant les maires fonctionnaires comme ils l'étaient avant le 17 octobre 1919.

L'une et l'autre solution ont à leur appui des arguments très valables.

La première solution proposée par M. Antony, recherche l'unification des deux législations, car il faut autant que possible rapprocher la législation alsacienne de celle en vigueur dans le reste de la France. Elle pêche par le fait que la loi de 1884 est trop minutieuse et trop craintive. Elle exige trop de formalités qui rendent le fonctionnement de la vie administrative un peu lent. L'autre solution, dont M. le Professeur Jèze est partisan, comprend aussi de nombreux avantages que nous avons déjà énumérés. Elle mettrait fin surtout à l'introduction de mœurs politiques détestables au sein d'un Conseil municipal qui n'a, en somme, pour rôle, que de bien gérer la cité et l'intérêt de ses habitants. Il est vrai que l'opinion publique en France déteste le régime des maires de carrière auxquels reste toujours attaché le souvenir de l'expérience du deuxième empire et tient aux maires élus du suffrage universel.

Il faut donc adopter, sans hésiter plus longtemps, l'une ou l'autre de ces deux solutions. En continuant à garder le système actuel, le risque de nuire à l'économie et aux finances de notre région prend une forme de plus en plus prononcée.

*Répercussion du régime municipal spécial sur les finances et l'économie régionales.* — Les centimes des grandes communes étant, par la faute du régime municipal, deux à trois fois plus élevés que ceux des petites communes, les vices financiers du système des impôts locaux en sont accrus d'autant.

Les intérêts financier les plus immédiats de l'Etat sont en jeu. Ils risquent d'être compromis si la commune fait abusivement appel aux impôts directs. Les centimes additionnels locaux ne peuvent être aug-

mentés au-delà de certaines limites sans tarir la source commune où s'alimentent les grandes collectivités. Une matière imposable ne l'est jamais à l'infini, car passé un certain pourcentage, elle se dérobe ou elle dépérit et l'Etat ne peut permettre qu'on tarisse la source de ses impositions directes. C'est pourtant ce qui arrive pour les salaires et traitements. L'impôt d'Etat était de 12.391.998 francs dans le Bas-Rhin, en 1930, et les impôts départementaux de 12.868.315 fr. et communaux de 26.153.351 francs. Les impôts locaux de 39.021.666 francs étaient ainsi plus de trois fois plus élevés que l'impôt d'Etat. Dans ces conditions, les sources de l'impôt d'Etat risquent de se tarir surtout dans les grandes villes où les impôts sont beaucoup plus élevés qu'à la campagne.

Cette différence de l'imposition des habitants des villes et des campagnes a pour résultat la création d'un courant entraînant les riches contribuables de ville vers les campagnes. En choisissant leur domicile dans une commune rurale, les citadins sont dégrevés de 50 à 70 % de leurs charges communales. On s'aperçoit que la dépopulation de la campagne est enrayée et les économistes en font de curieuses déductions. En réalité, ces nombreuses personnes ne pratiquent pas un retour à la terre, mais vont seulement à la campagne pour atténuer leurs charges fiscales. Si même un contribuable a le bonheur de découvrir une des 217 communes d'Alsace-Lorraine ne prélevant pas de centimes, il a d'autant plus d'avantage à quitter sa ville. Ainsi Obernai n'a pas prélevé de centimes jusqu'à présent. En conséquence, plusieurs Strasbourgeois que je connais habitent cette ville « théoriquement » et uniquement pour payer moins d'impôts locaux. Il en résulte un nouvel accroissement des

charges des villes, car les dépenses restant les mêmes, sont à répartir entre un plus petit nombre de contribuables.

D'autre part, la cherté de la vie dans les grandes villes et les impôts élevés, ne permettent plus à de nombreuses personnes de continuer à épargner autant que par le passé. C'est un des facteurs qui explique pourquoi les dépôts en banque en Alsace sont moins élevés que ceux de l'intérieur.

La différence si importante quelquefois des dépenses des grandes villes d'Alsace et de celles des autres départements ne s'explique plus comme c'était le cas immédiatement après l'armistice, par la différence de certaines charges (police, assistance, enseignement) supportées par ces villes. De grands progrès de rapprochement des dépenses en ces matières ont été réalisés depuis. D'autre part, l'Etat a remboursé une partie de dettes contractées par les communes d'Alsace-Lorraine, pendant la guerre, qui n'auraient point incombées aux villes de l'intérieur. Finalement, Strasbourg a été débarrassé du poids des charges de son port depuis qu'il est devenu autonome.

Il reste donc une sérieuse compression des budgets des grandes villes à entreprendre par leur municipalité pour arriver à un montant de dépenses semblable à celui des villes de l'intérieur. L'institution d'une tutelle administrative plus étendue, ayant le pouvoir de contrôler la gestion des finances communales, serait le meilleur moyen de parvenir à cette compression budgétaire souhaitée si ardemment par tant de contribuables. C'est du reste ce que semble annoncer un discours de M. Pierre Laval, Ministre du Travail, lors du débat du projet de loi qui devait aboutir le 9 avril 1932 : « Lorsqu'on signale la différence

des charges qui pèsent sur les contribuables des villes alsaciennes et lorraines et sur ceux des villes de l'intérieur, il est nécessaire d'ajouter que les dépenses sont proportionnellement beaucoup plus élevées dans les villes des départements recouvrés que dans les villes de l'intérieur. Après cette réforme (loi du 9 avril 1932) il est une autre réforme qui doit être le complément de celle que le Sénat va voter; c'est le contrôle nécessaire sur les dépenses des communes ».

« Avant la guerre, sous le régime de l'occupation allemande, le maire d'une grande ville était un maire de carrière. La loi française n'a été introduite qu'en ce qui concerne la substitution d'élus aux fonctionnaires. Ce maire, aujourd'hui est donc un élu qui conserve les attributions de son prédécesseur. Or, quand le maire était un fonctionnaire de carrière, il subissait de ce fait un contrôle certain qui réagissait sur le budget des dépenses. Depuis que le maire est élu, les règles de la tutelle administrative de la loi de 1884 n'ayant pas été introduites, il n'y a plus de contrôle. Je rends hommage au dévouement et à l'intelligence des maires des communes d'Alsace et de Lorraine, mais si le contrôle est nécessaire à l'intérieur, il paraît aussi nécessaire dans les villes d'Alsace et de Lorraine. C'est une autre réforme qui devra être le complément de celle que le Sénat va voter. »

M. Marchandeau, sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, chargé des affaires d'Alsace et de Lorraine, a exprimé les mêmes idées dans un discours qu'il fit à Sarrebourg au début du mois de décembre 1932, devant une assemblée des maires du département de la Moselle.

# CONCLUSION

Sommaire. — Résumé de quelques idées principales qui se dégagent de cette étude. — Tendances de l'avenir des impôts locaux.

Arrivés au terme de cette modeste étude, nous voudrions, avec le lecteur, jeter un dernier regard d'ensemble et d'adieu sur le système des impôts locaux en vigueur en Alsace et en Lorraine. Quel est son état actuel et quel avenir lui est-il réservé?

Le système est composé actuellement d'impôts qui se différencient de ceux en vigueur dans le reste de la France ainsi que d'impôts qui sont semblables à ceux prélevés à l'intérieur.

Les impôts différant entièrement des impôts locaux de l'intérieur de la France sont les impôts sur les capitaux, sur les salaires, sur les professions, la contribution sur les chemins de fer et la taxe sur les grands magasins.

Les impôts ressemblant en grande partie aux impôts locaux de l'intérieur de la France sont les impôts sur la propriété bâtie et sur la propriété non bâtie, ainsi que les impôts sur la consommation : l'octroi, les fonds communs; les taxes locales.

Dans l'ensemble, les principales ressources des collectivités secondaires proviennent en Alsace et en Lorraine des impôts directs. Contrairement aux an-

ciennes provinces françaises, les impôts indirects : octroi et taxes jouent un rôle peu important dans les trois départements recouvrés.

Les impôts directs sont prélevés de façon uniforme. L'ensemble de leur rendement sert à acquitter la totalité des dépenses municipales et départementales. La spécialité des centimes est heureusement inconnue en Alsace et en Lorraine.

Les principaux fictifs fluctuent et se développent avec la matière imposable. Mais un certain décalage se produit entre le développement de la dernière et la hausse des premiers. Ce retard provient de la stabilité parfaite de deux principaux fictifs de la propriété bâtie et de la propriété non bâtie. Au contraire, les principaux fictifs des traitements et salaires, des capitaux et des professions s'accroissent continuellement. Une moyenne générale des cinq principaux fictifs susmentionnés conduit à une certaine stabilité d'une part, et à un lent développement de la matière imposable, d'autre part. La stabilité est suffisamment grande pour permettre aux collectivités secondaires d'évaluer sans se tromper de beaucoup la rentrée exacte des impôts pour un nombre donné de centimes. La fluctuation est suffisamment importante pour éviter aux communes une pénurie de principaux fictifs comme elle existe à l'intérieur de la France.

L'inflation a eu sa répercussion sur les impôts locaux. Tandis que le rendement de l'impôt foncier s'est à peine modifié, le rendement des impôts sur les professions et sur les salaires et traitements a augmenté avec l'accroissement fictif de la matière imposable. L'impôt sur les capitaux n'a pas augmenté beaucoup par suite de la destruction rapide de capitaux et de fraude fiscale.

Les taux des impôts ont été modifiés à plusieurs reprises. Le total des principaux fictifs a sextuplé dans l'intervalle de temps de 1913 à 1932. Mais chaque impôt pris isolément n'a pas varié dans la même proportion. La part de chaque cédule dans le produit total de l'impôt n'est pas restée la même. Tandis que l'industrie, le commerce et surtout les salaires et traitements sont surimposés, le capital, la propriété bâtie et principalement la propriété non bâtie sont les grands bénéficiaires de ce bouleversement général.

Une série de lois a essayé de porter un remède à une situation aussi fâcheuse. Tout le monde semblait être d'accord pour dégrever les salaires, quoique l'utilité immédiate du dégrèvement des grands salaires semble être contestable. Mais il fallait trouver des recettes correspondant à ces dégrèvements. Il eut été logique d'augmenter les charges des agriculteurs, surtout, et des propriétaires de maisons, ensuite. Leurs députés, en majorité au Parlement, ont su protéger habilement l'intérêt de leurs électeurs. C'est donc le commerce et l'industrie qui ont payé les frais de la réforme du 9 avril 1932. L'avenir montrera si une telle façon de procéder au moment d'une crise économique ne risque pas d'aggraver les difficultés rencontrées par de nombreuses entreprises. L'inopportunité de cette surcharge est d'autant plus désagréable que les commerçants et industriels de l'intérieur n'en sont pas atteints. Par suite, la capacité de concurrence de notre industrie semble diminuer d'autant.

L'avantage de la loi de 1932 est d'être revenue vers des principes plus équitables d'imposition. Les contribuables dont les revenus dépendent étroitement de l'organisation communale sont plus imposés que ceux qui en profitent peu. Mais la réforme aurait gagné

d'être introduite par étages. La brutalité de son application a fait baisser les principaux fictifs de 4,6 %.

Ce tableau nous montre que les principaux fictifs des impôts fonciers n'ont pas varié, tandis que l'impôt sur les professions a augmenté de 10,6 millions et que les impôts sur les traitements et salaires et sur

*Principaux fictifs des trois départements recouvrés.*

| | Propriété | | Professions | Traitements | Capitaux | Totaux |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | bâtie | non bâtie | | | | |
| 1931 | 13.398.260 | 4 926.794 | 58.682 281 | 55.736.112 | 9.069.705 | 141.933 231 |
| | 9 4 % | 3 4 % | 41 4 % | 39 3 % | 6 4 % | 100 % |
| 1932 | 13.618.725 | 4 921.360 | 69.327.566 | 38.941 273 | 7.598 843 | 135 702 694 |
| | 10 % | 3 7 % | 51 4 % | 29 3 % | 5 5 % | 100 % |
| Différence entre 31 et 32 en + ou en — | + 220.465 | — 6.434 | +10.635.275 | —16.794.839 | — 1.460 862 | — 6.230.537 |

les capitaux ont baissé recpectivement de 16,7 millions et de 1,4 millions. Dans l'ensemble, les principaux fictifs ont baissé de 6,2 millions = 4,6 %. M. Chéron n'avait escompté qu'une baisse de 3,5 %. La différence est en partie imputable à la hausse moins importante des principaux fictifs de l'impôt sur les professions que M. Chéron ne l'avait supposé, ceci en raison de la crise profonde qui sévit surtout dans le Haut-Rhin. Si cette loi Nominé avait été votée, le 3 mars 1931, moment où la Commission des finances de la Chambre avait donné son avis et modifié en partie le projet gouvernemental du 11 décembre 1929, au lieu de traîner encore jusqu'au 9 avril 1932, la moins-value qui avait été prévue par l'auteur eut été plus

que contrebalancée par le développement prodigieux qu'avaient subi les principaux fictifs des trois départements, entre 1930 et 1931, qui étaient de 16 millions. Elle aurait même laissé une plus-value générale de 10 millions. Voilà un des effets déplorables de la lenteur qu'apportent les Chambres dans leur travail. Le bon effet du vote rapide de certains projets de loi est souvent annulé par la longueur du temps qu'ils mettent à aboutir.

Par suite de la baisse de 4,6 %, de l'ensemble des principaux fictifs, plusieurs communes se sont vues dans l'obligation de relever légèrement leurs centimes. Mais, comme il n'y a pas de compensation entre les plus-values de l'impôt sur les professions et les moins-values de l'impôt sur les salaires dans chaque commune, certaines municipalités ont pu baisser leurs centimes, tandis que beaucoup d'autres étaient dans l'obligation de les monter.

Le résultat d'ensemble du Haut-Rhin et du Bas-Rhin de 1932, en comparaison avec 1931, est le suivant : 297 communes, c'est-à-dire 31 % ont augmenté leurs centimes; 215, c'est-à-dire 23 % les ont baissés; 435, c'est-à-dire 46 % ne les ont pas modifiés.

Dans les centres commerciaux, on a constaté des plus-values budgétaires, tandis que dans les centres ouvriers, les principaux fictifs ont baissé. A Strasbourg, le principal fictif n'a baissé que de 430.000 fr. Les centimes de 1932, calculés provisoirement sur les principaux de 1930, étaient fixés à 183. Le préfet du Bas-Rhin les a rabaissés de 17 unités parce que le principal fictif de 1930 était inférieur de 2,7 millions à celui de 1932 et que l'article 13 de la loi Nominé lui donnait le droit de réajuster les budgets.

A Metz, le principal fictif a augmenté de 80.000 fr.

de 1931 à 1932, et de 1,3 millions de 1930 à 1932. Ceci a permis au Préfet de la Moselle de ramener les centimes de 145 à 128. A Colmar, le principal fictif a baissé de 1931 à 1932 de 400.000 francs et haussé de 1930 à 1932 de 500.000 francs. A Mulhouse, une hausse est intervenue entre 1931 et 1932 de 360.000 francs et de 4 millions entre 1930 et 1932.

En résumé, la loi Nominé a diminué les taux des impôts sur les salaires et sur les capitaux et a augmenté celui de l'impôt sur les professions. Les salariés sont toujours encore mécontents parce que dans les communes où ils sont en majorité les centimes ont été augmentés et les commerçants ploient sous la charge des nouveaux impôts qui viennent de les atteindre.

L'examen du système des impôts locaux, au point de vue pratique, nous a montré que, malgré plusieurs inconvénients les avantages (excellent rendement et stabilité) sont bien plus appréciables. Nous arriverons à la même constatation après l'examen de la valeur au point de vue théorique.

La plus grande partie, 65 % de ses ressources sont en rapport direct avec la vie communale (impôts fonciers, impôt sur les mines, sur les professions). Les autres 35 % (impôts sur les traitements et sur les capitaux) proviennent d'une association de la commune aux impôts personnels de l'Etat en guise de rémunération des frais qui devraient incomber à l'Etat que la commune prend à sa charge. Ce pourcentage de 35 % est un peu élevé. Une tendance se manifeste de revenir un peu vers les impôts tenant de plus près à la fortune acquise ou dépensée dans le lieu de l'imposition et d'abandonner davantage les impôts sur les capitaux et sur les traitements et salaires à l'Etat.

Ces dernières contributions présentent l'inconvénient de l'absence de domiciliation. Les capitaux et les salaires ne sont pas atteints par les impôts locaux à l'intérieur parce qu'ils ne tirent aucun profit de la vie communale. Comme en Alsace et en Lorraine ils sont imposés, cela fait reculer les contribuables de venir s'installer dans les trois départements recouvrés.

Il serait utile aussi d'abandonner le système des classes, la progressivité, les exemptions pour charges de famille, qui font bonne figure dans les impôts d'Etat et surtout dans celui sur le revenu, mais qui ne devraient pas avoir leur place dans les impôts locaux.

Les inconvénients essentiels du système actuel proviennent de la juxtaposition de deux systèmes d'impôts d'Etat qui ont été conçus suivant des principes différents. Une mauvaise répartition de la matière imposable entre l'Etat et les collectivités secondaires en a été la première conséquence visible se traduisant par des doubles ou des triples impositions. Pour remédier aux vices de ce système, il faudrait attribuer aux communes l'impôt foncier et l'impôt sur les bénéfices agricoles en entier, tandis que l'Etat prélèverait une part plus importante des impôts personnels sur le revenu (traitements et salaires et capitaux) qui seraient en partie soustraits aux communes. Etant donné l'imposition des professions industrielles et commerciales, la logique ne demanderait-elle pas que les exploitations agricoles qui tiennent d'aussi près à la vie régionale soient taxées de la même façon? Quant à l'impôt sur les professions, il devrait être établi sur une moyenne de plusieurs années du bénéfice net des entreprises. Le commerce et l'industrie souffrent de la progressivité de cet impôt autant que du mode de calcul qui tient compte des signes extérieurs au lieu

de la capacité contributive exacte du contribuable. La notion de productivité est surannée. L'impôt sur les grands magasins empêche les possibilités d'exportation et renchérit la vie. Il doit aussi disparaître.

Les contribuables d'Alsace profitent d'un avantage dont ils ne se rendent pas compte. Les communes, en général, ne prélèvent pas d'octroi. C'est la raison pour laquelle les impôts directs sont beaucoup plus élevés qu'à l'intérieur. Mais comme les impôts indirects sont beaucoup plus faibles, la moyenne qui en résulte ne défavorise pas autant les contribuables d'Alsace et de Lorraine comme ils seraient tentés de le croire. Il n'y a que les salariés qui sont franchement handicapés.

Du reste, suivant les classes des contribuables et suivant qu'ils habitent la campagne ou la ville, les charges varient considérablement. Les plus avantagés de tous sont les propriétaires fonciers des communes rurales. Les salariés habitant les villes sont le plus à plaindre. Le commerce et l'industrie des villes, principalement les grandes exploitations, payent plus d'impôts que ceux de l'intérieur, surtout à partir de 1932. Les petits commerçants et les petits industriels au contraire, jouissent dans les trois départements à peu près du même traitement au point de vue fiscal, compte tenu des impôts directs et indirects.

Si les villes dépensent plus du double ou du triple des campagnes, cela provient de deux causes : de leur politique sociale et du régime municipal spécial. « Nous sommes tous sensibles au charme si particulier, si pénétrant des villes alsaciennes : nous admirons l'ingéniosité avec laquelle elles ont associé le culte du passé aux nécessités du progrès; nous rendons hommage aux efforts qu'elles ont réalisés pour

donner aux travailleurs des logements sains, des institutions d'hygiène et de sports. La conception alsacienne de l'urbanisme est supérieure à la conception de la plupart des villes françaises; mais au point de vue financier, il est impossible de méconnaître que cette conception est beaucoup plus onéreuse et se traduit par des budgets sensiblement plus élevés qu'ailleurs (1). » La liberté accordée aux municipalités par les lois de 1895 et de 1919 les ont incitées à faire des « largesses » (terme consacré) à leurs employés sous forme de hauts traitements et de grandes pensions. Par suite des fortes ressources dont disposent les maires, le favoritisme a également pu fleurir dans nos grandes villes d'Alsace et de Lorraine. Pour y remédier, une réforme de la tutelle administrative semble indispensable. Elle seule permettrait d'accentuer cette compression des dépenses qui a été commencée en 1921 et 1922, surtout dans les petites communes soumises à la tutelle administrative. C'était là également l'avis de la Commission Colson composée de plusieurs spécialistes éminents. Il est compréhensible que certains maires ou hommes politiques préfèrent dépendre de leurs électeurs que du pouvoir central, car le contrôle des électeurs ne s'exerce que de très loin, tous les six ans, et bien incomplètement.

*Tendances de l'avenir des impôts locaux.* — Si la compression des budgets semblait déjà s'imposer jusqu'à présent, lors des années de prospérité, cela est d'autant plus vrai pour les années maigres que nous sommes en train d'atteindre. La crise influencera

(1) Rapport du 4 décembre 1931, par M. de Lasteyrie, député. Chambre, *Documents* n° 5821, page 31.

puissamment les principaux fictifs. L'impôt sur les salaires et traitements diminuera par suite du chômage, l'impôt sur les professions par suite des pertes réalisées par de nombreuses entreprises, l'impôt sur les bâtiments par suite de la fermeture de nombreuses usines et de la mise en repos de plusieurs hauts fourneaux. Nous avons montré qu'en 1921, lors de la crise, les principaux fictifs pris dans leur ensemble n'ont pas baissé, mais l'inflation d'une part et la brièveté relative de la crise, d'autre part, constituaient à ce moment des éléments favorables au maintien de la stabilité des principaux fictifs. Ces derniers étaient incités à croître sous l'effet de l'inflation et à diminuer sous l'effet de la crise, par suite ils sont restés stationnaires. Or, à partir de 1932, les principaux fictifs ont commencé à baisser en Alsace et en Lorraine, d'abord parce que nous ne traversons plus une période d'inflation mais de déflation, ensuite parce que la crise a été beaucoup plus violente et plus prolongée que les crises précédentes et finalement sous l'influence de la loi du 9 avril 1932.

Nous estimons que le principal fictif de l'impôt sur les professions continuera encore à baisser durant les deux prochaines années, car la productivité est calculée sur une moyenne du rendement d'une affaire durant les trois dernières années. C'est ainsi, du moins, que les commissions des contributions directes ont compris la loi de 1896. Il est assez surprenant qu'à l'heure actuelle elles songent à entendre différemment l'interprétation de cette loi et qu'elles voudraient tenir compte d'une moyenne de rendement par professions. Ceci devrait permettre à l'administration de ne pas baisser aussi fortement les principaux fictifs comme l'équité l'exigerait.

D'autre part, sous l'effet de la baisse des prix, le revenu du patrimoine de beaucoup de communes diminue également. Ainsi, les communes qui ont des terres à louer ou du bois à vendre, sont obligées de trouver de nouvelles ressources. Certaines communes forestières n'ayant prélevé jusqu'à présent aucun centime, se voient dans l'obligation de recourir à l'impôt.

En cette période de crise, il faut donc songer surtout à comprimer les budgets locaux. L'exemple en a été donné par M. le Préfet du Bas-Rhin qui, malgré la baisse des principaux fictifs de ce département d'environ 2,7 millions n'a pas augmenté les centimes départementaux, grâce aux économies qu'il avait réalisées durant les deux années précédentes de prospérité des finances régionales.

Nous aimerions que les communes, et surtout les grandes villes suivent cet exemple. Malheureusement les villes de Strasbourg et de Metz ont dès à présent décidé d'augmenter chacune leurs centimes de 14 unités pour 1933, en vue de se garantir contre une nouvelle baisse de leurs principaux fictifs.

Pour réaliser la compression des budgets municipaux, il est indispensables de donner aux Préfets un contrôle plus étendu sur les finances communales. Une telle tutelle ne peut être établie que par une loi. Comme la tutelle administrative a été pratiquement supprimée par la loi municipale locale de 1895 et par la loi de 1919, et comme il est impossible de supprimer cette dernière loi pour revenir au système de 1895, qui nous a semblé être une loi municipale modèle, il faut introduire en entier la loi municipale française de 1884.

Mais ne laissons point planer une note de pessimisme sur l'avenir des principaux fictifs. Ceux-ci ont

fait leurs preuves durant les périodes si difficiles de l'inflation, ils se sont comportés vaillamment durant la crise de 1920 à 1921 et ils continueront certainement dans la suite à donner encore satisfaction. Aussi longtemps que nous garderons le présent système des impôts locaux, nos collectivités secondaires seront à l'abri de tout danger. En augmentant légèrement, le cas échéant, les centimes, le rendement des impôts locaux sera largement suffisant pour subvenir à toutes les dépenses des départements et des communes. Les collectivités secondaires d'Alsace et de Lorraine pourront toujours terminer les exercices budgétaires sans avoir recours à l'emprunt. Bien des municipalités de l'intérieur de la France, ou même de l'étranger, seraient heureuses de pouvoir envisager l'avenir avec autant de confiance.

Les nombreuses réformes partielles intervenues depuis l'armistice pour améliorer les situations les plus fâcheuses de notre système des impôts locaux en Alsace et en Lorraine, la compression des budgets départementaux et communaux sont autant d'étapes conduisant vers une amélioration du système actuel et à un apaisement de l'opinion publique.

Quant à un aménagement plus rationnel de l'ensemble du système sur d'autres bases, personne n'en veut rien savoir jusqu'au moment où un tel système aurait vu le jour pour l'ensemble de la France.

Mais, jusqu'à l'intervention d'une telle réforme, de nombreuses années s'écouleront encore. Nous devons donc compter avec le système actuel dont la vie est en train de se prolonger. S'il venait un jour à disparaître pour céder la place à un système plus équitable pour tous les contribuables d'Alsace et de Lor-

raine, nous en serions très heureux pour eux malgré qu'un tel changement infligerait au présent ouvrage la perte du seul intérêt que nous invoquons pour lui : son actualité.

Vu :
Strasbourg, le 15 octobre 1932.
*Le Président de Thèse,*
H. LAUFENBURGER.

Vu :
Strasbourg, le 17 octobre 1932.
*Le Doyen de Faculté,*
J. DUQUESNE.

Vu et permis d'imprimer :
Strasbourg, le 24 octobre 1932.
*Le Recteur de l'Académie,*
*Président du Conseil de l'Université,*
J. DRESCH.

# BIBLIOGRAPHIE

## I. — OUVRAGES GENERAUX SUR LES IMPOTS (1)


ALLIX. — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française,* 5e édit., Rousseau et Cie, 1927, 1.053 pages et 6e édition, 1931, 1.172 pages in-8°.

ALLIX ET LECERCLÉ. — *L'impôt sur le revenu,* Rousseau et Cie, éditeurs, 1923, Tome I, 443 p.; Tome II, 477 p.; premier suppl., 121 p.; 2e suppl., 314 p.

ALLIX ET LECERCLÉ. — *Les impôts indirects,* Rousseau et Cie, éditeurs, T. I, 438 p.; T. II, 464 p.; premier suppl., 12 p.; 2e suppl., 27 p.

BOISSONNET (J.-B.). — *Réforme des finances locales. — De l'adaptation des centimes additionnels aux impôts sur les revenus,* in-8°, 1926, Rousseau, 20 francs.

DIDAS (H.). — *Etude critique d'une nouvelle ressource locale. — Le fonds commun dans le budget communal* (Thèse Montpellier), in-8°, 1923 (219 p.).

DUMONT (Charles). — Rapport sur la contribution foncière sur la propriété non bâtie et sa révision exceptionnelle. *Documents,* n° 110, 24 juillet 1930.

HOURCADE (L.). — *Manuel des contributions indirectes et des octrois,* Librairie administrative, P. Oudin, Poitiers 1929, 2 Tomes.

LAINVILLE (R.). — *Les fonds spéciaux dans les finances communales,* in-8°, 1927. Les presses universitaires de France, 25 francs.

MONTHEUIL. — *Faut-il supprimer l'octroi?* Paris 1907.


(1) Pour plus de détails sur les impôts locaux de l'intérieur de la France voir le recueil Grandin, article *Finances locales,* T. II, p. 636; Recueil Sirey, 1926; prem. supplém. 1927, p. 132.

## II. — LES IMPOTS LOCAUX EN ALSACE-LORRAINE

### 1) AVANT 1918 (1)

ARON (Erick). — *Veberblick über die Steuerreform in Elsass-Lotrhingen,* Munchen, 1902.

BRUCK (Ernst). — *Dass Verfassungs-und Verwal tungsrecht von Elsass-Lothringen, Verlag von Karl J. Trübmer* 1910, Strasbourg.

*Das Reichsland Elsass-Lothringen statistiche Bureau des Ministeriums.*

Procès-verbaux de la *Conférence d'Alsace-Lorraine,* Tome I, Paris, imprimerie nationale, 1917, page 199.

FISCHBACH. — *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen Tübingen Verlag von Mohr* 1914.

GIESEPE (Ludwig). — *Die Entwickelung der direkten Steuern in Elsass-Lothringen von* 1872-1905, Stuttgart 1906.

HELMER (Paul-Albert). — *Die Reform der Gewerbesteuer in Elsass-Lothringen,* Strassburg 1896.

HIRSCH. — *Die Frohnen in Elsass-Lothringen* 1910, 80 pages, Zabern Verlag A Fuchs.

LAUCHER, (Emile). — *Steuerreform in Elsass-Lothringen,* Strassburg, 1911.

LAUGEL (Anselme). — *Etude sur le régime des impôts directs en Alsace-Lorraine,* Strasbourg 1902, Librairie J. Noiriel, E. Staat, successeur.

Organisation politique, administrative et législative de l'Alsace-Lorraine, ministère de la guerre. Rapport sur l'organisation des territoires, p. 478, Tome I, *Les Impôts directs,* Etat-major général, 2e bureau, Paris, Imprimerie nationale 1917.

PIERSON (Louis). — *Le mémoire gouvernemental et la réforme des impôts en Alsace-Lorraine,* Metz 1911.

REICHERT. — *Steuerreform in Elsass-Lothringen,* Metz, 1912.

ROHLFING (Rudolf). — *Gemeinde steuern in Elsass-Lothringen,* Strasbourg,1914.

(1) Pour de plus amples détails sur cette période, voir le catalogue de la section alsatique de M. Wilhelm, sous : impôts, IIe partie, pages 509 et suiv.; IIIe partie, n° 2, pages 978 et suiv. — Strasbourg, Imprimerie Alsacienne, 1926.

SELBACH (Hans). — *Die Réform des direkten Steuern in Elsass-Lothringen Munchen,* 1913.

ROUFFIE (Marcel) et MOMMÉJA (Fernand). — *L'impôt sur le revenu en Alsace-Lorraine. — Histoire d'une réforme des contributions directes,* Paris, Librairie des publications officielles du bulletin des lois, Georges Roustan, 1910.

A. SARTHORIUS baron von WALTERSHAUSEN. — *La réfome des impôts directs,* Paris, 1904, V. Girard et E. Brière.

2) APRÈS 1918

a) *Ouvrages traitant exclusivement du sujet.*

LAUFENBURGER (Henry). — Rapport sur le problème des impôts locaux en Alsace-Lorraine. Publication n° 2 de l'*Association des Juristes d'Alsace-Lorraine,* Strasbourg, 1928 (30 p.), Imprimerie H. Huber.

*La réforme des impôts locaux en Alsace-Lorraine.* Thèse, Paris, par BERTRAND DE MAUDHUY. Metz, Imprimerie Lorraine, 14, rue des Clercs, 1926 (52 pages).

VAUTRIN (Paul), Maire de Metz. — *De quelques aspects des impôts locaux au point de vue communal.* Conférence du 23 avril 1931, Metz, Imprimerie du *Journal de Lorraine,* rue des Clercs, 14-16, 1931 (44 pages).

b) *Ouvrages traitant accessoirement du sujet*

Rapport dit ANTONY. — Rapport présenté sur les travaux de la commission des lois administratives au sujet de l'introduction de la loi du 5 avril 1884 (Organisation municipale). Imprimerie alsacienne, 1923.

DELPECH (Joseph). — *La dette publique et les dettes locales de l'Alsace et de la Lorraine depuis* 1870, Revue politique et parlementaire, 10 avril 1922, p. 36.

LAUFENBURGER (Henry). — Cours d'économie politique, *Recueil Sirey,* 1930, pages 209-219.

LAUFENBURGER (Henry). — *L'impôt sur le revenu et les sociétés commerciales. L'imposition de la productivité,* p. 103-105. Imprimerie Strasbourgeoise, 1926.

MARTIN. — *Le système d'impôts directs en vigueur en Alsace-Lorraine à l'armistice, et le régime français,* Besançon, imprimerie de l'Est, 1923.

TISSIER (Pierre). — *La contribution foncière,* Paris, Librairie des juris-classeurs, Editions Godde, 1928.

## III. — LEGISLATION COMPAREE

*Handwörterbuch der Staats winenschaften. Voir Gemeindefinanzen, par Ehcberg,* Edition 1927, pages 783-845, Verlag Gustav Fischer, Iéna, 1927.

Fisco (E.), et Vanderstraften (J.). — *Institutions et taxes du Royaume-Uni de la Grande Bretagne et de l'Irlande,* 2e édit., in-8°, Bruxelles, La Croix.

H. Finez. — *Le gouvernement local en Angleterre et les réformes de* 1925-1929. Revue des Sciences politiques : 1929 n° 4; 1930, n° 1.

Jones (E.). — *La réforme des finances locales en Angleterre.* Revue polit. et parlementaire, juin 1930.

Most. — *Gemeindefinanzen,* IIe volume, *IIe partie. Die Gemeindefinanzen statistik in Deutschland,* 127 vol., IIe partie. — *Schriften des Vereins fur Sozialpolitik,* Leipzig, Dunker et Humblot, 1910, p. 202 et ss.

## IV. — ANNUAIRES

*Annuaire de législation étrangère.* Librairie Cotillon, année 1893, à la page 298, article sur péréquation de l'impôt foncier.

*Annuaire statistique (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle),* 1932, Imprimerie alsacienne Strasbourg, 437 pages.

*Bulletin des Contributions directes et du cadastre,* 1924, p. 164-172. *Les impôts directs en Alsace et en Lorraine.*

*Bulletin de statistique et de législation comparée. Situation financière des communes.*

Niboyet. — *Répertoire pratique de législation et de jurisprudence d'Alsace et de Lorraine,* Recueil Sirey, 1925. — Article législation financière, p. 259 : *les impôts locaux.* — Articles impôts locaux suppléments, 1926, p. 55; 1928, p. 65; 1930, p. 35.

*Statistisches Jahrbuch für Elsass-Lothringen,* première année, Strasbourg 1884, Fischbach; à partir de 1902, Schulz et Cie, publication annuelle de 1907 à 1913-14, X Finanzwesen.

## V. — ARTICLES DE REVUES

*Bulletin annuel de la Chambre de commerce de Strasbourg :* article sur les impositions locales.

Gelas. — *Les impôts locaux devant le Parlement. — Revue des études fiscales d'Alsace-Lorraine*, 1929, p. 1; janvier 1930, p. 1. — *Réclamations : Arrêts du Conseil d'Etat*, décembre 1930, — 1926, p. 289 et 388; 1927, p. 484.

Hermann. — *Die entwickelung der Elsass-Lothringischen Finanzgesetzgebung.* Revue économique et fiscale d'Alsace-Lorraine, 15 septembre 1928.

Oualid (William). — *Répertoire pratique de Niboyet*, p. 236.

Oualid (William). — *Les finances locales en Alsace-Lorraine.* Revue d'économie politique, 1922, pages 705-732; 1923, pages 20-47.

Schissele (A.). — *Dans Niboyet*, article sur : Immeubles.

**X...** — *La question des impôts locaux en Alsace-Lorraine.* Revue politique et parlementaire, 1929, I, pages 402-414.

## VI. — RAPPORTS ET MEMOIRES

*Association minière d'Alsace et de Lorraine.* — Rapport du 16 mars 1931 (non publié).

Colson. — Rapports du 18 novembre 1924, 6 juillet 1928, 7 janvier 1929 (non publiés).

*Conseil consultatif.* — Différents rapports. Sessions d'oct. 1921, pages 76 et 101; juillet 1922, page 201; octobre 1922, pages 67 et 117; janvier 1923, pages 42 et 137. — Imprimerie alsacienne, 1921 à 1923.

*Mémoires des quatre Chambres de commerce d'Alsace et de Lorraine*, du 22 mai 1931 (non publié), réponse au rapport Nominé.

*Chambre de commerce de Colmar.* — Résolution du 26 mai 1923. Imprimerie des Dernières nouvelles de Colmar, 1923.

Rapports et délibérations. — *Conseil général du Bas-Rhin*, sur les prestations. Session ordinaire d'avril 1923, p. 106 et septembre 1923, p. 138.

*Rapports aux Conseils généraux des différents chefs de service.* Annexe aux budgets départementaux.

*Rapport public annuel à la Cour des Comptes* (fonds communs), 1925, p. 110.

Abbé Wetterlé. — *Rapport sur les impôts directs. Procès-verbaux de la Conférence d'Alsace-Lorraine*, T. I, p. 219, Imprimerie nationale, 1917.

*Rapport au Conseil municipal de Strasbourg* (avril 1921), concernant la situation de l'octroi municipal et son rempla-

cement éventuel par la création de taxes municipales (non publié).

*Verwaltungsberichte de Strasbourg*, Mulhouse, Colmar, Metz d'avant guerre.

*Activité du Conseil municipal et de l'Administration de la ville de Strasbourg de* 1925-29, publié au bureau municpal de Statistique, 815 pages.

## VII. — ARTICLES DE JOURNAUX

Eude. — 14 octobre 1928, 21 décembre 1928, 23 décembre 1928, 11 septembre 1928, 11 mars 1930 (Dernières nouvelles).

*Garde des sceaux au Président de la ligue des sroits de l'homme*, lettre publiée le 27 septembre 1922 (Dernières nouvelles).

Laufenburger. — 10 mars 1928 (Dernières nouvelles). 1er sept. 1928; 2 éc. 1927 (Journal d'Alsace-Lorraine).

Oualid. — *Le Détaillant de l'Est* : série d'articles en 1925. *L'Alsace française*, 29 août et 17 octobre 1925.

Série d'articles dans : *Les Dernières nouvelles de Strasbourg; l'Alsacien; l'Echo des communes; le Journal d'Alsace-Lorraine; le Journal de l'Est; la Journée industrielle; l'Information; la Gazette des métiers, la Lothringer Volkszeitung; le Nouveau Journal, la République, la Vie financière quotidienne; le Temps.*

## VIII. — CHAMBRE DES DEPUTES, DEBATS ET CONSEIL GENERAL

Germain-Martin. — Séances du Sénat, 27 et 28 novembre 1930. Discussions sur impôts locaux de l'intérieur.

Poincaré. — *Sur la situation de l'Alsace et de la Lorraine*, Chambre, 31 janvier 1929, débats p. 295.

*Vœux du Conseil général du Bas-Rhin*, du 23 septembre 1921. Revue communale d'Alsace et de Lorraine, 20 octobre 1921.

## IX. — LOIS ET DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

### a) *d'avant-guerre.*

*Verhandlungen der zweiten Kammer für Elsass-Lothringen I Sitzungs periode* 1911-12.

b) *d'après-guerre.*

I. — Rapport Colson, du 18 novemrbe 1924.

*Loi du 22 décembre* 1925 (impôt foncier et salaires, propriété bâtie et non bâtie).

Chambre, projet de loi Herriot-Clémentel, 1925, 21 janvier, n° 1078.
Chambre Peirotes, 1925, 19 février, n° 1295.
Sénat Henri Roy, 1925, 19 juin, n° 326.
Chambre, projet Painlevé, 1925, 17 novembre, n° 2081.

*Loi du 15 juillet* 1927 (bâtiments).

Projet de loi Poincaré, Chambre, 1927, 30 juin, n° 4.700.
Chambre Frey, 1927, 7 juillet, n° 4777.
Chambre Sérot, 1927, 9 juillet, n° 4807 (avis de la Commission de finances).
Sénat, Chéron, 1927, 13 juillet, n° 509.

II. — Rapport Colson, du 6 juillet 1928.

*Loi du 24 janvier* 1930 (modifications de détail aux professions, salaires et traitements).

Chambre, projet de loi Poincaré-Chéron, 1929, 26 février, n° 1332.
Chambre, Nominé, 1929, 17 juillet, n° 2087.
Chambre, Nominé, 1929, 21 novembre, n° 2457.
Chambre, Denain, 1929, 27 novembre, n° 2499.
Sénat, Charles Dumont, 1929, 28 décembre, n° 769.

*Loi du 24 janvier* 1930 (salaires).

Proposition de loi, Chambre Peirotes-Grumbach, 1928, 20 décembre n° 953.
Chambre Peirotes, 1929, 31 janvier, n° 1193.
Sénat, Charles Dumont, 1929, 20 décembre, n° 710.
Chambre, Nominé, 1929, 26 novembre, n° 2486.
Chambre, Peirotes, 1929, 21 juin, n° 1845.
Chambre Peirotes, 1929, 31 janvier, n° 1193.

*Loi du 17 juillet* 1931 (taxes du 13 août 1926).

Projet de loi Tardieu, Reynaud, Germain-Martin, Chambre 1930, 3 juin, n° 3375.
Chambre Peirotes, 1930, 11 avril, n° 3224.
Chambre, Emile Humblot, 1931, 19 mars, n° 264.
Sénat, Monsservin, 1931, 5 mars, n° 164.

III. — Rapport Colson, du 7 janvier 1929.

*Loi du 6 juillet* 1931 (contribution chemins de fer).

Projet de loi Tardieu-Chéron-Pernot, 17 janvier 1930, n° 2751, *Documents*, p. 14.

Chambre, Schuman, 3 juillet 1930, n° 3635, *Doc.*, p. 1281.

Commission d'Alsace-Lorraine, Peirotes, n° 4139, *Documents*, p. 184.

*Loi du 9 avril* 1932 (barème des professions, traitements, capitaux).

Chambre, proposition de loi Meck, etc., 1929, 14 mars, n° 1475.

Chambre, projet loi Tardieu-Chéron, 1929, 11 décembre, n° 2584.

Chambre, Nominé, 1931, 3 mars, n° 4679.

Sénat, Chéron, 1932, 17 mars, n° 275.

*Loi du 4 avril* 1932 (chômage).

Proposition de loi de MM. Meck, Bilger, Brogly, Seltz, Labach, Brom, Sturmel, Wolff, Schuman, Nominé, Peter, Oberkirch, Weydmann, Moncelle, Sérot, Frey, Hauss, députés.

Chambre, Nominé, 1932, 22 mars, n° 6798.

Sénat, Chéron, 1932, 29 mars, n° 437.

Rapport de Lasteyrie, du 4 décembre 1931, Chambre, *Documents*, p 19, n° 5821.

## OUVRAGES DANS LESQUELS ON PEUT FACILEMENT TROUVER LES TEXTES ET ABREVIATIONS

*Lois locales d'avant* 1918.

G. B. = Gesetz Blatt für Elsass-Lothringen.

Z. B. = Zentral und Bezirksamtblatt.

O. P. = Organisation politique, administrative et législative de l'Alsace-Lorraine. Ministère de la Guerre.

*Lois depuis* 1918.

J. O. = Journal Officiel.

B. O. = Bulletin Officiel d'Alsace et de Lorraine.

B. L. = Bulletin des Lois.

## PRINCIPAUX ARRETES, DECRETS ET LOIS APPLICABLES AUX IMPOTS LOCAUX D'ALSACE ET DE LORRAINE (1)

Une énumération des textes applicables aux trois départe-

(1) Ces renseignements ont été tirés en partie par des notes

ments se trouve à l'état B, annexé tous les ans à la loi portant fixation du budget général de la République.

Le même état B contient sous le titre 2° *Autres catégories de recettes* : Alsace-Lorraine en ce qui concerne les impôts locaux susvisés; sous 3° en tête de la liste (des impôts, taxes, contributions, droits, cotisations, redevances et recettes dont la perception est autorisée) les centimes pour dépenses départementales et communales portant sur l'impôt des propriétés bâties, l'impôt des propriétés non bâties, l'impôt sur le capital, l'impôt sur les traitements, etc., l'impôt sur les professions et les redevances des mines. — Lois du 17 octobre 1919, 25 juin 1920, 31 mars 1923, 22 décembre 1925, 25 janvier 1930 et 9 avril 1932.

## LES CENTIMES

— Loi locale municipale du 5 juin 1895 (art. 66) accordant aux communes le droit de prélever des centimes additionnels.

— Loi du 8 juin 1896 attribue aux communes le droit de percevoir 8 centimes additionnels sur l'impôt sur les professions.

— Code industriel local du 26 juillet 1900 (loi sur les professions) portant fixation des frais des chambres des métiers (art. 103 - 1).

— Loi locale du 15 juillet 1901 (art. 8) accordant aux départements le droit de prélever des centimes additionnels.

— Loi locale du 5 août 1912 (art. 3,5 à 12) autorise les corporations agricoles à prélever des centimes.

— Arrêtés du 14 mars 1921 et du 21 mai 1921 modifiant l'assiette de la taxe des chambres des métiers.

— Loi du 31 mars 1923, art. 3, al. 3, relative au calcul des taxes pour frais de chambre de commerce.

— Décret du 12 février 1924 rendant applicable la législation française sur les chambres de commerce.

— Décret du 21 septembre 1924, ratifié par les lois du 26 janvier 1926 et du 13 juillet 1927, autorise l'Etat à prélever pour frais de non-valeur 5 % sur le produit des centimes

manuscrites de M. Regula, bibliothécaire de l'Institut de droit comparé et d'économie comparée, qui fera paraître, en 1933, un recueil des textes applicables en Alsace-Lorraine avec des références abondantes à des recueils, bulletins, etc. contenant ces textes.

départementaux et communaux et pour frais de perception 3 % sur le produit des centimes communaux. En plus, chaque contribuable doit payer 20 centimes par article pour frais d'avertissement.

— Loi de finances du 27 décembre 1927 (art. 40), autorise les Chambres d'agriculture à percevoir des centimes jusqu'à concurrence de 10 sur la propriété non bâtie.

## I. — IMPOT SUR LES REVENUS DU CAPITAL ET DU TRAVAIL

a) *Impôt sur les traitements et salaires,* abrogé en tant qu'impôt d'Etat par la loi du 25 juin 1920, art. 113.

— Loi locale du 2 juillet 1898, relative à la recherche des revenus produits par les salaires et traitements.

— Loi locale du 13 juillet 1901, relative à l'impôt sur les traitements et salaires.

— Loi locale du 17 juin 1916, portant modification du taux servont au calcul du principal fictif.

— Arrêté du 8 juillet 1919, relatif aux Commissions d'évaluation et de taxation en matière d'impôts.

— Décret du 6 février 1925, ratifié par la loi du 30 août 1926, attribuant au Ministre des Finances et aux trois Conseils généraux les pouvoirs relatifs à la nomination des membres des commissions d'appel et des commissions départementales de taxation.

— Loi du 22 décembre 1925, modifiant le taux servant au calcul du principal fictif.

— Loi du 24 janvier 1930, apportant certaines modifications de détail.

— Loi du 4 avril 1932, relative aux chômeurs.

— Loi du 9 avril 1932, instituant un nouveau barème.

b) *Impôt sur le produit des capitaux*, abrogé en tant qu'impôt d'Etat par la loi du 31 mars 1920 (art. 10) :

— Loi locale du 2 juillet 1898, relative à la recherche des revenus produits par les capitaux.

— Loi locale du 13 juillet 1901, relative à l'impôt sur les capitaux.

— Loi locale du 7 juin 1916, augmentant le taux d'imposition.

— Arrêté du 8 juin 1919, relatif aux commissions d'évaluation en matière d'impôts directs.

— Décret du 6 février 1925, attribuant au Ministère des Finances et aux Conseils généraux des trois départements les pouvoirs relatifs à la nomination des membres des Commissions d'appel et des Commissions départementales, ratifié par la loi du 30 août 1926.

— Loi du 24 janvier 1930, tendant à apporter certaines modifications aux lois locales relatives à l'impôt sur les capitaux dans les trois départements.

— Loi du 9 avril 1932 (art. 11), portant modification du barème et quelques modifications de détail.

c) *La taxe des prestations :*

— Loi du 21 mai 1836, instituant la taxe des prestations sur les chemins vicinaux.

— Loi du 20 août 1881, instituant la taxe des prestations sur les chemins ruraux.

— Loi locale du 6 juin 1895 (art. 65 et 66), sur le remplacement des prestations par des centimes additionnels.

— Décret du 3 août 1923, ratifié par la loi du 29 juillet 1925, a réintroduit la taxe française des prestations (à l'exclusion de la taxe vicinale).

## II. — LES IMPOTS SUR L'ACTIVITE ECONOMIQUE

a) *L'impôt sur les professions,* abrogé en tant qu'impôt d'Etat par la loi du 31 mars 1923, qui supprime aussi la distinction des professions sédentaires et ambulantes.

— Loi locale du 6 mai 1893, relative aux évaluations à faire en vue de l'impôt sur les professions.

— Deux lois locales du 8 juin 1896, relatives à l'impôt sur les professions sédentaires et sur les professions ambulantes.

— Loi de finance locale, du 7 juin 1916, modifiant le barème.

— Arrêté du 8 juin 1919, relatif aux commissions d'évaluation en matière d'impôts directs.

— Décret du 6 février 1925, attribuant aux Ministres des Finances et aux Conseils généraux des trois départements, les pouvoirs relatifs à la nomination des membres des commissions d'appel et des Commissions départementales de taxation.

— Loi du 24 janvier 1930, tendant à apporter certaines modifications aux lois locales relatives à l'impôt sur les professions dans les trois départements.

— Loi du 9 avril 1932, modifiant les barèmes.

b) *La contribution des chemins de fer :*

— Loi locale du 8 juin 1896, exemptant les chemins de fer de l'impôt sur les professions.

— Loi locale du 15 avril 1911 (art. 7);

Loi locale du 20 mai 1911 (art. 5);

Loi locale de finances, du 5 mai 1913, (art. 12), portant fixation et répartition de la contribution des chemins de fer.

— Loi du 6 juillet 1931, soumettant le réseau d'Alsace-Lorraine à une contribution de trois millions de francs.

c) *La taxe sur les grands magacins :*

— Loi locale du 14 décembre 1909, instituant la taxe sur les grands magasins.

— Loi du 17 octobre 1919, maintenant l'ancienne loi en vigueur.

*Contentieux des impôts directs.*

— Loi du 8 juin 1896 (art. 29), pour l'impôt sur les professions.

— Règlements d'exécution du 8 avril 1897 et du 27 juin 1903.

— Loi du 13 juillet 1901 (art. 19), pour l'impôt sur les traitements et salaires.

— Arrêté du Commissaire de la République, du 8 juin 1919 relatif aux Commissions d'évaluation et de taxation.

— Décret du 6 février 1925, relatif à la nomination des membres de la Commission d'appel.

III. — LES IMPOTS SUR LA PROPRIETE IMMOBILIERE

a) *Propriété bâtie :*

— Loi locale du 6 avril 1892 (art. 40 à 48), relative à la péréquation de l'impôt foncier.

— Loi locale du 14 juillet 1895, établissant l'impôt sur les bâtiments, modifiée par les lois du 13 juillet 1901, 17 juillet 1907, 22 décembre 1925, 15 juillet 1927, fixant le taux servant à déterminer le principal fictif qui est actuellement de 3 1/2 %.

— Décret du 21 septembre 1924, portant modification de la quotité des centimes, pour non-valeurs, perçus dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, sur le montant des impositions départementales et communales, établies au titre de l'impôt foncier et de l'impôt sur les bâtiments.

— Décret du 21 septembre 1924, ratifié par la loi du 13 juillet 1927, entré en vigueur le 1er janvier 1927, prescrivant de nouvelles évaluations foncières dans les départemnts du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et introduisant dans ces départements la législation et la réglementation françaises relatives à l'assiette de la contribution foncière (propr. bâtie et non bâtie).

— Décret du 10 octobre 1925, relatif à l'application du résultat de la révision exceptionnelle des propriétés bâties dans les trois départements.

b) *Propriété non bâtie :*

— Loi locale du 6 avril 1892 (art. 25 à 39), relative à la péréquation de l'impôt foncier au moyen d'une nouvelle évaluation des fonds de terre.

— Loi locale du 14 juillet 1903, relative à l'impôt foncier.

— Deux décrets du 21 septembre 1924 (voir propr. bâtie).

— Loi du 22 décembre 1925, augmentant le taux servant à déterminer le principal de l'impôt sur les propriétés non bâties, de 4 à 6 %.

— Décret du 25 août 1926, sur la composition de la commission centrale des taxations.

c) *Taxe foncière :*

— Loi locale du 14 décembre 1909, Annexe I, relative à la taxe sur la valeur foncière.

— Loi du 17 octobre 1919, (art. 3), maintient l'ancienne loi en vigueur.

d) *Impôt sur les mines :*

— Loi locale du 28 mai 1913, relative à l'impôt sur les mines.

— Loi du 31 mars 1923 (art. 4), maintenant un principal fictif de la redevance de superficie.

## IV. — IMPOTS SUR LA CONSOMMATION

a) *L'octroi :*

— Loi du 25 frimaire, an VIII;
Décret du 17 mai 1809;
Ordonnance du 9 décembre 1814;
Loi du 28 avril 1816;
Décret du 12 février 1870,
lois toujours restées en vigueur en Alsace et en Lorraine.

— Loi locale du 6 juin 1895, accorde aux octrois une large autonomie.

— Loi locale du 25 décembre 1902, supprime l'octroi sur les denrées de première nécessité.

— Loi locale du 15 avril 1911, exempte l'Etat des taxes communales.

— Arrêtés du 13 mai 1919 et du 18 juin 1919, introduisent l'interdiction faite par la loi du 22 février 1918 d'imposer d'un droit d'octroi l'alcool et les boissons hygiéniques.

— Arrêté du 14 septembre 1919, introduit la modification du tarif général réalisé par le décret du 13 août 1919.

— Loi du 17 octobre 1919, maintient en vigueur les lois locales.

b) *Les fonds communs :*

1) *des boissons.*

— Loi du 22 février 1918, garantit aux communes à octroi un minimum d'allocation.

— Lois du 3 août et du 19 décembre 1926, fixant les tarifs.

2) *du chiffre d'affaires.*

— Loi du 25 juin 1920, institue la taxe sur le chiffre d'affaires.

— Loi du 31 décembre 1920, visant la répartition du fonds commun.

— Décret du 12 février 1924 (art. 10), égalisant les charges respectives supportées par les départements et communes d'Alsace-Lorraine.

3) *des automobiles.*

— Loi du 25 juin 1920, crée le fonds commun.

— Loi du 31 juillet 1920, portant répartition du fonds, mod. par la loi du 22 mars 1924.

c) *Timbre sur les débits de boissons :*

— Loi locale du 4 décembre 1909.

— Loi du 17 octobre 1919 (art. 3), maintient l'ancienne loi en vigueur.

*Le service des recettes.*

— Loi du 12 novembre 1808, modifiée par la loi du 12 juillet 1922 (art. 6), établissant le privilège du Trésor en matière de recouvrement, ont été introduites par la loi du 1er juin 1924 (art. 2).

— Ordonnance du 26 mai 1905, du Statthalter impérial, relative à l'exécution forcée pour le recouvrement de sommes d'argent par voie administrative.

— Décision du 12 octobre 1918, du Ministre d'Alsace et de Lorraine, instituant un tarif gradué de frais de poursuite.

— Arrêté du Président du Conseil, du 22 janvier 1919 (art. 8), et loi d'empire du 15 juillet 1909, portant fixation u régime des bouilleurs de cru.

— Arrêté du 18 juin 1919, rendant applicable la législation française sur les débits de boissons.

— Décret du 12 mars 1921, concernant la mise en vigueur de diverses prescriptions de la loi française, concernant le recouvrement des droits en matière de contributions indirectes.

— Décret du 25 août 1921, portant introduction de la législation française sur le régime des vins et maintenant à titre transitoire certaines dispositions locales.

— Arrêté ministériel du 7 octobre 1921, sur le sucrage et le mouillage des vins.

— Loi du 31 décembre 1921 (art. 118) et loi du 4 avril 1926 (art. 2), fixant la date de l'exigibilité des impôts.

— Décret du 13 octobre 1929, élevant les tarifs de frais de poursuite en matière d'impôts directs.

# INDEX ALPHABÉTIQUE


PAGES

A

Absence de plan d'ensemble répartissant les impôts entre l'État et les collectivités locales ..... 228
Alcool (fonds commun de l') ..... 194
Allemagne : finances locales ..... 206
Angleterre : finances locales ..... 207
Appréciation des impôts locaux ..... 227
Attribution du fonds commun aux collectivités intéressées ..... 200
Automobiles (fonds commun de l') ..... 200
Avances (projets de caisses d') aux communes ..... 204
Avantages des impôts locaux d'Alsace et de Lorraine .. 245

B

Barèmes des impôts sur
les capitaux ..... 73
les salaires ..... 35
les professions ..... 107
Bibliographie ..... 305
Boissons (fonds commun des) ..... 194
Bourses de commerce (centimes pour frais des) ..... 60
Budgets des villes, comparaison des charges pesant sur les contribuables ..... 263

C

Cadastre ..... 172
Caisse d'avances aux communes ..... 204
Calcul des impôts locaux (inconvénients du mode de) adopté ..... 254
Capitaux (impôt sur les) ..... 63

PAGES

Centimes additionnels
historique ..... 27
leur calcul ..... 59
Chambres d'agriculture (centimes pour frais des).. 60 176
de commerce (centimes pour frais des).. 60 114
de métiers (centimes pour frais des)..... 60 115
Charges fiscales comparées..... 252
Chemins de fer (contribution sur les)..... 117
Chéron : Rapport au Sénat..... 48
Chiffre d'affaires (fonds commun)..... 194
Chomage (dégrèvements pour)..... 83
Colson : trois rapports..... 46
Comparaison des charges respectives des contribuables d'Alsace et de Lorraine et de ceux de l'intérieur..... 263
Comparaison des dettes locales de l'intérieur avec celles de l'Alsace et de la Lorraine..... 250
Comparaison de la personnelle-mobilière et de l'impôt sur les traitements et salaires..... 277
Conclusion ..... 292
Conseil consultatif ..... 46
Conseil municipal (loi municipale)..... 283
Consommation (impôts sur la)..... 185
Contentieux des contributions directes sur le revenu.. 128
Contribution foncière ..... 143
Contribution des patentes ..... 19
Contribution personnelle-mobilière ..... 20
Corporations agricoles (centimes pour frais des)..... 176
Cout de la vie..... 273

D

Débits de boisson (timbre pour)..... 209
Déballages (taxe des)..... 116
Décharges d'impôts ..... 82, 109, 160
Déclarations des contribuables et signes extérieurs.... 242
Demandes gracieuses de remises d'impôts..... 130
Dettes locales ..... 250
Domiciliation des impôts (absence de)..... 257
Doubles impositions ..... 230

E

Emprunts ..... 250
Exigibilité des impôts ..... 215

PAGES

F

Foncier (impôts) ..... 145
Fonds commun des boissons..... 194
des automobiles ..... 200
du chiffre d'affaires..... 197
Fonds de non-valeur..... 59
Frey (rapport à la Chambre)..... 48

G

Grands magasins (taxe sur les) ..... 122

H

Habitation projet de taxe sur l' ..... 87

I

Inconvénients des impôts locaux d'Alsace et de Lorraine 255
Impots sur les capitaux..... 64
foncier sur la propriété bâtie..... 146
foncier sur la propriété non bâtie..... 163
sur les mines ..... 178
sur les professions ..... 92
sur les traitements et salaires..... 75

L

Laval (discours sur la tutelle administrative)..... 290
Lois applicables ..... 312

M

Mines (impôt sur les)..... 178
Miquel (théorie de M. von)..... 230

N

Nominé (rapport à la Chambre)..... 52

O

Octrois ..... 186

PAGES

P

Paiement tardif des contributions directes..... 220
Patentes ..... 19
Peirotes (rapport à la Chambre)..... 49
Personelle-Mobilière ..... 28
Poincaré (discours) ..... 14, 15
projet gouvernemental ..... 49
Poursuites et contraintes en matière d'impôts directs.. 214
Prestations ..... 210
Principaux fictifs (part de chaque cédule dans les).... 255
leur montant..... 246
Privilèges de la rente française..... 81
Productivité définition ..... 94
évaluation ..... 100
Professions (impôt sur les) historique..... 30
technique ..... 92
Progression de l'impôt ..... 237
Proportionnalité de l'impôt ..... 238
Propriétés bâties (impôt sur les)..... 146
non bâties (impôt sur les)..... 163

R

Raisons pour lesquelles l'Alsace et la Lorraine ont maintenu un système d'impôts locaux différent de celui des anciens départements ..... 12
Répartition des communes suivant le nombre des centimes additionnels ..... 250
Recettes (service des) ..... 214
Recouvrement des impôts..... 214
Réels (impôts) et personnels..... 236
Rendement des impôts ..... 245
Revenus (impôts sur les) du capital et du travail..... 64
(impôts sur les) mixtes..... 91
Révisions des évaluations des terres..... 163
Roy (Henri) (Rapport au Sénat)..... 47

S

Salaires (impôt sur les traitements et)..... 75
Sommaires (table des) ..... 324
Stabilité des principaux fictifs..... 253

PAGES

STATISTIQUES, les faits ..... 262
Tableau statistique ..... 327

T

TAXES communales ..... 60, 209
départementales ..... 61
sur les grands magasins ..... 122
sur la valeur foncière ..... 177
vicinales ..... 210
sur prestations ..... 210
TARDIEU (projet de loi) ..... 49
TENDANCES de l'avenir des impôts locaux ..... 300
TIMBRE sur les débits de boissons ..... 209
TRAITEMENTS et salaires (impôt sur les) historique ..... 31
technique ..... 75

V

VALEUR foncière (taxe sur la) ..... 177
VILLES : comparaison des charges des villes de l'intérieur et de l'Alsace et de la Lorraine ..... 263
VOIES de recours ..... 129

# TABLE DES SOMMAIRES

PAGES

INTRODUCTION ..... 7

PREMIERE PARTIE

*Description des impôts locaux de l'Alsace et de la Lorraine différant entièrement des impôts locaux de l'intérieur de la France.*

CHAPITRE I. — Les impôts sur le revenu des capitaux mobiliers et du travail ..... 63

CHAPITRE II. — Les impôts sur les revenus mixtes du capital et du travail, appelés aussi impôts sur l'activité économique ..... 91

ANNEXE. — Le contentieux des impôts locaux sur le revenu ..... 128

DEUXIEME PARTIE

*Description des impôts locaux de l'Alsace et de la Lorraine ressemblant en grande partie aux impôts locaux de l'intérieur de la France*

CHAPITRE I. — Les impôts sur la propriété immobilière.. 145

CHAPITRE II. — Les impôts sur la consommation..... 185

ANNEXE. — Le service des recettes..... 214

TROISIEME PARTIE

*Appréciation du système des impôts locaux existant en Alsace et en Lorraine*

CHAPITRE I. — Appréciation au point de vue financier.. 229

CHAPITRE II. — Appréciation au point de vue économique et social ..... 261

ANNEXE. — Le régime municipal spécial de l'Alsace et de la Lorraine et son influence sur les finances et l'économie régionales ..... 282

CONCLUSION ..... 292

# TABLE DES STATISTIQUES


PAGES

BARÈME servant au calcul du principal fictif de l'impôt sur le capital ..... 73

BARÈME servant au calcul du principal fictif de l'impôt sur les traitements et salaires..... 85

BARÈME servant au calcul du principal fictif de l'impôt sur les professions ..... 107

TARIFS applicables aux boissons hygiéniques et aux spiritueux servant au calcul du fonds commun des boissons 195

TABLEAU des taux d'imposition des différents revenus.. 240

MONTANT des principaux fictifs. — Résultats par département ..... 246

COMPARAISON de l'augmentation des centimes de l'intérieur avec ceux de l'Alsace et de la Lorraine..... 249

COMPARAISON des dettes locales de l'intérieur avec celles de l'Alsace et de la Lorraine ..... 250

RÉPARTITION des communes suivant le nombre des centimes additionnels ..... 250

COMPARAISON des centimes de plusieurs villes pour 1931. 252

PRINCIPAL fictif des impôts locaux. — Part de chaque cédule dans le produit total de l'impôt..... 255

COMPARAISON des charges respectives de plusieurs villes pour 1931 ..... 263

COMPARAISON de la personnelle-mobilière et de l'impôt sur les traitements et salaires ..... 277

PRINCIPAUX fictifs des trois départements recouvrés, en 1931 et en 1932..... 295

# TABLE DES MATIÈRES

PAGES

INTRODUCTION

Les grandes questions agitées autour du problème des impôts locaux en Alsace et en Lorraine ..... 7
Histoire des impôts en Alsace et en Lorraine..... 15

CHAPITRE I. — Les quatre vieilles contributions en vigueur en Alsace et en Lorraine au lendemain de 1870 et les raisons de leur suppression..... 18

CHAPITRE II. — La réforme des impôts engendrant le système que la France a retrouvé en 1918..... 22
§ 1. — Généralités sur la réforme..... 23
§ 2. — Histoire des impôts locaux pris un à un..... 29

CHAPITRE III. — Evolution des impôts depuis la guerre.. 33
§ 1. — La séparation progressive des impôts locaux des anciens impôts d'Etat d'Alsace et de Lorraine ..... 34
§ 2. — L'introduction de l'impôt français au titre d'impôt d'Etat et d'impôt local..... 37
§ 3. — La dévalorisation du franc et les remaniements de taux applicables aux principaux fictifs qui en ont été la conséquence.... 44

PREMIERE PARTIE

*Description des impôts locaux de l'Alsace et de la Lorraine différant entièrement des impôts locaux de l'intérieur de la France.*

Technique de chaque impôt local..... 57
CHAPITRE I. — Les impôts sur les revenus des capitaux mobiliers et du travail..... 63

PAGES

*Section I.* — L'impôt sur le produit des capitaux.. 64
*Section II.* — L'impôt sur les traitements et salaires. 75

CHAPITRE II. — Les impôts sur les revenus mixtes du travail et du capital appelés aussi impôts sur l'activité économique ..... 91
*Section I.* — L'impôt sur les professions..... 92
*Section II.* — La contribution sur les chemins de fer 117
*Section III.* — La taxe sur les grands magasins..... 122

ANNEXE. — Le contentieux des impôts locaux sur les revenus ..... 128

DEUXIEME PARTIE

*Description des impôts locaux de l'Alsace et de la Lorraine ressemblant en grande partie aux impôts locaux de l'intérieur de la France.*

Technique de chaque impôt local..... 143

CHAPITRE I. — Les impôts sur la propriété immobilière.. 145
*Section I.* — L'impôt foncier sur la propriété bâtie 146
*Section II.* — L'impôt foncier sur la propriété non bâtie ..... 163
*Section III.* — La taxe sur la valeur foncière..... 177
*Section IV.* — L'impôt sur les mines..... 178

CHAPITRE II. — Les impôts sur la consommation..... 185
*Section I.* — L'octroi..... 186
*Section II.* — Les fonds communs..... 194
*Section III.* — Les taxes locales..... 209

ANNEXE. — Le service des recettes..... 214

TROISIEME PARTIE

*Appréciation du système des impôts locaux existant en Alsace et en Lorraine* ..... 227

CHAPITRE I. — Appréciation au point de vue financier... 229
*Section I.* — Absence de plan d'ensemble répartissant les impôts entre l'Etat et les collectivités locales ..... 229
*Section II.* — Mélange de conceptions opposées.. 235
*Section III.* — Avantages pratiques du système... 245
*Section IV.* — Inconvénients actuels..... 255

CHAPITRE II. — Appréciation au point de vue économique et social ..... 261

PAGES

*Section I.* — Comparaison des charges respectives des contribuables d'Alsace et de Lorraine et de ceux de l'intérieur. 261

*Section II.* — Conséquences économiques et sociales 270

ANNEXE. — Le régime municipal spécial de l'Alsace-Lorraine et son influence sur les finances et l'économie régionales ..... 282

CONCLUSION

Résumé de quelques idées qui se dégagent de cette étude. — Tendances de l'avenir des impôts locaux..... 292

BIBLIOGRAPHIE ..... 305

LOIS EN VIGUEUR ..... 312

INDEX ALPHABÉTIQUE ..... 321

TABLE DES SOMMAIRES ..... 326

TABLE DES STATISTIQUES..... 327

TABLE DES MATIÈRES..... 329

IMP. J. BUGUET-COMPTOUR — MACON

IMP. J. BUGUET-COMPTOUR — MACON